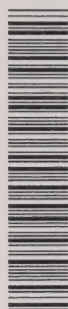


CA1  
XC11  
-1998  
E15



3 1761 11972468 0



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **CANADA AND THE NUCLEAR CHALLENGE: REDUCING THE POLITICAL VALUE OF NUCLEAR WEAPONS FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY**

**Report of the Standing Committee on Foreign Affairs  
and International Trade**

**Bill Graham, M.P.  
Chair**

**December 1998**

---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

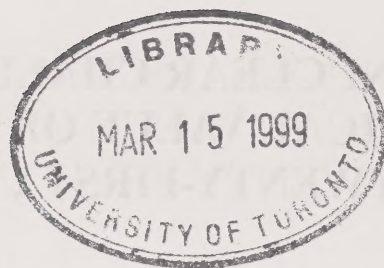
Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**CANADA AND THE NUCLEAR CHALLENGE:  
REDUCING THE POLITICAL VALUE OF NUCLEAR  
WEAPONS FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY**

**Report of the Standing Committee on Foreign Affairs  
and International Trade**

**Bill Graham, M.P.  
Chair**

**December 1998**



Report of the Standing Committee on Foreign Affairs  
and International Trade

Bill Graham M.P.

Chair



*Publications Service*



# ***Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade***

## **CHAIR**

Bill Graham

## **VICE-CHAIRS**

Colleen Beaumier

Bob Mills

## **MEMBERS**

Sarkis Assadourian  
Jean Augustine  
André Bachand  
John Cannis  
Maud Debieu  
Hon. Sheila Finestone  
Bernard Patry  
Charlie Penson

Jerry Pickard  
Julian Reed  
Svend Robinson  
Benoît Sauvageau  
Bob Speller  
Darrel Stinson  
Daniel Turp

## **ASSOCIATE MEMBERS**

Claude Bachand  
Bill Blaikie  
Paul Bonwick  
Claudette Bradshaw  
Sarmite Bulte  
Murray Calder  
Serge Cardin  
Aileen Carroll  
Obhrai Deepak  
Raymonde Folco  
Gurmant Grewal  
Monique Guay  
René Laurin

Richard Marceau  
Keith Martin  
Pat Martin  
Ted McWhinney  
Paul Mercier  
Robert Nault  
Lorne Nystrom  
Charlie Power  
Nelson Riis  
John Solomon  
Diane St-Jacques  
Chuck Strahl  
Stéphan Tremblay

## **OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED IN THIS STUDY**

Scott Brison  
Raymonde Folco  
Gurmant Grewal  
Monique Guay

Keith Martin  
Ted McWhinney  
Denis Paradis  
Chuck Strahl

## **STAFF**

Janice Hilchie  
*Clerk of the Committee*

James Lee and Gerald Schmitz  
*Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*

# Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

## CHAIR

Bill Graham

## VICE-CHAIR

Gordon Brown

Bob Miller

## MEMBERS

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

John Hogg

John A. Macdonald

## STAFF

James Hogg

Chief of the Committee

James Lee and Gerry Schmitt

Parliamentary Secretary to the Minister of Foreign Affairs

<https://archive.org/details/31761119724680>

# *The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*

has the honour to present its

*Chair's Foreword* . . . . . xii

## **SEVENTH REPORT**

*Acronyms* . . . . . xiii

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has undertaken a study of Canada's policy on nuclear non-proliferation, arms control and disarmament.

<i>Chapter 1: The Challenge of Nuclear Weapons</i> . . . . .	1
NUCLEAR WEAPONS AND INTERNATIONAL SECURITY . . . . .	3
Post-Cold War Developments . . . . .	6
RAISING THE STAKES . . . . .	8
RETHINKING THE POLITICAL VALUE OF NUCLEAR WEAPONS . . . . .	12
Recommendation 1 . . . . .	13
Recommendation 2 . . . . .	13
PURSUING A CANADIAN APPROACH . . . . .	14
Recommendation 3 . . . . .	17
THE DOMESTIC DILEMMAS OF CIVILIAN NUCLEAR TECHNOLOGY . . . . .	17
Domestic Concerns about Civilian Nuclear Power . . . . .	17
Recommendation 4 . . . . .	19
<i>Chapter 2: The Nuclear-Weapons-Capable States</i> . . . . .	21
Reducing the Veil Placed on Nuclear Weapons . . . . .	22
Beyond "2+7+1" . . . . .	22
"De-Alarming" Nuclear Powers . . . . .	23
Recommendation 5 . . . . .	24
THE UNITED STATES AND RUSSIA . . . . .	24
Building on the START Package . . . . .	25
Recommendation 6 . . . . .	25
The Norwegian Model . . . . .	26
THE UNITED STATES . . . . .	27
RUSSIA . . . . .	29
A Weaker Russia . . . . .	30
De-Alarming U.S. and Russian Strategic Nuclear Forces . . . . .	31





# Table of Contents

---

<b>Chair's Foreword</b> .....	xiii
<b>Acronyms</b> .....	xv
<b>Chapter 1: The Challenge of Nuclear Weapons</b> .....	1
NUCLEAR WEAPONS AND INTERNATIONAL SECURITY .....	5
Post Cold-War Developments .....	6
RAISING THE STAKES .....	8
REDUCING THE POLITICAL VALUE OF NUCLEAR WEAPONS .....	12
<i>Recommendation 1</i> .....	13
<i>Recommendation 2</i> .....	13
PURSUING A CANADIAN APPROACH .....	14
<i>Recommendation 3</i> .....	17
THE DOMESTIC DILEMMAS OF CIVILIAN NUCLEAR TECHNOLOGY .....	17
Domestic Concerns about Civilian Nuclear Power .....	17
<i>Recommendation 4</i> .....	19
<b>Chapter 2: The Nuclear-Weapons-Capable States</b> .....	21
Reducing the Value Placed on Nuclear Weapons .....	22
Beyond "2+3+3" .....	22
"De-Alerting" Nuclear Forces .....	23
<i>Recommendation 5</i> .....	24
THE UNITED STATES AND RUSSIA .....	24
Building on the START Process .....	25
<i>Recommendation 6</i> .....	25
The Norwegian Incident .....	26
THE UNITED STATES .....	27
RUSSIA .....	29
A Weaker Russia .....	30
De-Alerting U.S. and Russian Strategic Nuclear Forces .....	33

NORAD and Nuclear Stability .....	35
<b>Recommendation 7</b> .....	36
Surplus Fissile Material and the MOX Option .....	36
<b>Recommendation 8</b> .....	39
THE UNITED KINGDOM, FRANCE AND CHINA .....	39
Preparing for Nuclear Disarmament .....	41
<b>Recommendation 9</b> .....	41
INDIA, ISRAEL AND PAKISTAN .....	42
Regional Security and Nuclear Weapons .....	42
South Asia .....	42
The Middle East .....	44
<b>Recommendation 10</b> .....	44
<b>Chapter 3: Preventing the Proliferation of Nuclear and</b>	
<b>Other “Weapons of Mass Destruction”</b> .....	45
“WEAPONS OF MASS DESTRUCTION” .....	46
Post-Cold War Dangers .....	48
The Lessons of Iraq .....	49
Terrorism .....	49
The Need for a Coordinated International Response .....	50
Tightening Controls on Chemical and Biological Weapons (CBW) and Missiles .....	52
<b>Recommendation 11</b> .....	52
THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME .....	52
The Nuclear Non-Proliferation Treaty .....	55
An International Obligation .....	56
The Peaceful Use of Nuclear Energy .....	57
The International Atomic Energy Agency (IAEA) .....	58
<b>Recommendation 12</b> .....	60
Nuclear Export Controls .....	60
Bilateral Agreements .....	61
<b>Recommendation 13</b> .....	63
Nuclear Safety .....	63
Sustaining the NPT and Pursuing Disarmament .....	63
<b>Recommendation 14</b> .....	67

<b>Chapter 4: Nato and Nuclear Weapons</b> .....	69
REGIONAL AND GLOBAL SECURITY .....	70
COLD WAR NUCLEAR POLICIES .....	71
POST-COLD WAR NUCLEAR POLICY DEVELOPMENTS .....	72
A NEW NATO .....	74
AN ALLIANCE NUCLEAR RE-EXAMINATION .....	75
THE CASE FOR CHANGE .....	76
The Policy of Deterrence .....	77
No First Use .....	78
Tactical Nuclear Weapons in Europe .....	79
UPDATING THE STRATEGIC CONCEPT .....	83
<i>Recommendation 15</i> .....	84
 <b>Chapter 5: Conclusion: The Road to the Prohibition of Nuclear Weapons</b> .....	85
The Committee's Work .....	85
Beyond Nuclear Apathy .....	86
The NPT, Non-Proliferation and Disarmament .....	98
The Prohibition of Nuclear Weapons .....	89
A Role for Canada .....	90
 <b>List of Recommendations</b> .....	91
 <b>Request for Government Response</b> .....	97
 <b>Dissenting Opinion — Reform Party of Canada</b> .....	99
 <b>Appendix A — Letter from General Lee Butler (USAF, Ret.)</b> .....	103
 <b>Appendix B — Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1968)</b> .....	105
 <b>Appendix C — List of Witnesses</b> .....	111
 <b>Appendix D — Meetings in Washington, D.C. and New York</b> .....	115
 <b>Appendix E — List of Submissions</b> .....	119







## *Chair's Foreword*

In the course of conducting this study, General Lee Butler, the former commander of the United States nuclear arsenal and arguably one of the most knowledgeable experts in the world on the subject of nuclear weapons, wrote to encourage the Committee in its work. In his letter (which is reproduced in its entirety as an appendix to the Report), he commented on the importance of our task in the following terms:

This is in my view the dominant security issue of the post-Cold War era. It will shape the foundation of international conflict resolution for decades to come. More importantly, it will govern the pace and the prospect for nudging higher the norms of civilized behavior among nations and peoples.

The members, in drafting this Report, were conscious of the challenge of grappling with an issue of such significance to humanity. The seriousness of our task was emphasized by all of the witnesses who appeared before us, Canadian and foreign, expert and concerned citizen. All, whether those who urged the most radical and immediate steps to achieve rapid reductions of nuclear arsenals, or those who pressed upon us the need for greater caution in the interests of greater security, impressed upon us the need to support the Non-Proliferation Treaty (NPT), one of the principal stated objectives of which is to work toward the long-term goal of the “elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery”. That objective is shared by all: it is the modalities of how to get there that separates many. That separation was reflected in the members as well, all of whom sought to find practical ways to achieve non-proliferation and nuclear disarmament but were often divided by differences on how best to achieve that goal. While this Report is not, unfortunately, a unanimous one, four of the parties were able to subscribe to its recommendations without reservations — a testimony to the members’ capacity to work together in a spirit of cooperation and compromise. The minority opinion, while dissenting “from the broad conclusions of the Report,” does not specifically disagree with any of the recommendations in it.

It is most unfortunate that Committee deliberations of the Report were affected by a leak of an early version of a draft report, from which portions were selectively and irresponsibly printed in the press. It is a credit to the members that they were able to overcome the misunderstandings that were the inevitable result of such actions and were able to arrive at a consensus nonetheless. What is equally unfortunate, and a particularly deplorable consequence of this mischievous action, was that the public was given the impression that certain positions were being advocated by the Committee when, in fact, these were merely concepts in draft form put before the Committee. It would appear that this type of action occurs more and more commonly when Committees are considering their reports. It is one that has the potential to undermine the work of parliamentary committees and thus one of the pillars of our parliamentary democracy.

This Report is the result of the collaboration of many people. It could never have been realized without the considerable efforts of our dedicated and efficient clerk, Janice Hilchie. The quality of

the Report reflects the hard work of our researchers, primarily Jim Lee assisted by Gerald Schmitz. They worked long hours to arrange our hearings, identify appropriate witnesses, synthesize their evidence, help us analyze it, reduce it to manageable proportions and prepare the drafts of the Report, all under considerable pressure.

I would also like to acknowledge the work of the Committee staff, Caroline Martin and Diane Lefebvre, as well as that of the members' research assistants and staff. The contribution of our editor, Louis Majeau, and our translators are also reflected in the text. Grateful mention must also be made of the hardworking interpreters, console operators, transcribers and staff of the Publications Service who provided service to the Committee. Finally, I must once again refer to the efforts of the members who worked under quite difficult conditions at times to ensure that this important Report reflects the concerns and opinions of our fellow citizens and the best expert advice available in order to bring a Canadian parliamentary perspective to this subject of such consequence to humankind.

# *Acronyms*

---

CANDU — Canada Deuterium-Uranium (nuclear reactor)

CBW — Chemical and Biological Weapons

CFE — Treaty on Conventional Forces in Europe

CIDA — Canadian International Development Agency

CSCE — Conference on Security and Cooperation in Europe

CTCT — Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty

CTR — Cooperative Threat Reduction (or Nunn-Lugar) Program

CWC — Chemical Weapons Convention

DFAIT — Department of Foreign Affairs and International Trade

DND — Department of National Defence

FMCT — Fissile Material Cut-off Treaty

IAEA — International Atomic Energy Agency

ICJ — International Court of Justice

INF — Intermediate-Range Nuclear Forces (agreement)

MOX — Mixed Oxide (nuclear fuel)

MTCR — Missile Technology Control Regime

NATO — North Atlantic Treaty Organization

NBC — Nuclear, Biological and Chemical Weapons

NORAD — North American Aerospace Defence Command

NPG — Nuclear Planning Group (NATO)

NPR — Nuclear Posture Review (American)

NPT — Nuclear Non-Proliferation Treaty

NWFZ — Nuclear Weapons-Free Zone

OSCE — Organization for Security and Cooperation in Europe

PDD(60) — Presidential Decision Directive (American)

SFOR — Stabilization Force (in Bosnia)

START — Strategic Arms Reduction Talks (treaties)

UN — United Nations

UNSCOM — United Nations Special Commission (in Iraq)

WMD — Weapons of Mass Destruction



# Chapter 1: The Challenge of Nuclear Weapons

---

*I have asked this Committee to address the question of nuclear weapons. The emergence of this enhanced threat of proliferation provides a new context for your work. We need to look for means to promote the policy I have outlined and ensure that it is marked by viability, integrity and sustainability. We need to resist and condemn proliferators, while avoiding justifying a new nuclear realpolitik. At the same time, we need to put pressure on the nuclear-weapon States to pursue an active disarmament agenda without validating the reasoning of any would-be proliferators. This is not an easy challenge. I look forward to receiving the Report of your deliberations.*

*The Honourable Lloyd Axworthy  
Minister of Foreign Affairs<sup>1</sup>*

Debates over nuclear weapons were a prominent feature of the Cold War, and this country struggled with them as much as any NATO ally. Canada participated in the development of the first atomic bomb and accepted nuclear weapons for its military forces during the Cold War; Canada also gained a unique voice on these issues as the first country capable of developing nuclear weapons to refuse to do so, as the first to decide to divest itself of such weapons, and as a leader in the 1995 extension of the *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* hereinafter referred to as the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) (see Appendix B).

In the fall of 1996, the Minister of Foreign Affairs requested the Committee to conduct a review of Canada's current nuclear non-proliferation, arms control and disarmament policy (NACD). The general election of 1997 delayed the work of the Committee; however, between February and June 1998 it heard directly from dozens of Canadians and groups representing thousands more, as well as from expert witnesses and politicians from the United States, Europe and South Asia. While not exhaustive, this work has enabled the Committee to come to grips with the issues involved in this important area of foreign and defence policies, and to be in a position to provide the Canadian government with the views of Canadians in general and input from legislators.

The elimination of nuclear weapons, the stated ultimate goal of the entire international community, will not be achieved easily or quickly. Yet the case for pursuing such an agenda is more compelling than ever. As Admiral Stansfield Turner, a retired senior U.S. military officer and former head of the Central Intelligence Agency put it in September 1998:

---

<sup>1</sup> Notes for a Statement by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, "India's Nuclear Testing: Implications for Nuclear Disarmament and the Nuclear Non-Proliferation Regime," Department of Foreign Affairs and International Trade, 98/40 Ottawa, May 26, 1998, p. 4.

The argument for disarmament has grown stronger in recent years. For some time it was advocated primarily by people with limited military experience, leaving it open to the superficial challenging of being naïve or impractical. Today more and more experts with experience in nuclear strategy — among them, Robert McNamara, former U.S. Secretary of Defense; Generals Andrew Goodpastor, Charles Horner, and Lee Butler, all former military commanders with nuclear responsibilities — are advocating disarmament. Their reasoning is that we should not underestimate how far we have come toward the intrusive inspection regimes that would be necessary under nuclear disarmament; nor how rapidly we may move even further.<sup>2</sup>

All members agree on the need to combine short-and long-term initiatives to achieve security and disarmament goals. However, like society itself, they are not all of one view on how best to pursue the concrete steps needed to achieve lasting results. All have made compromises in the drafting of this Report in order to increase common ground, although in their party positions, they would have preferred different points of emphasis, as reflected below in their own words:

### **Bloc Québécois**

In writing this Report, compromises were made by all parties in order to broaden the area of agreement. The Bloc Québécois members would have wanted to place greater emphasis on the inordinate cost of nuclear weaponry and to underline the fact that investing funds in developing and maintaining nuclear arsenals is inconsistent with economic, social and cultural development in the wider international community. They would also have preferred to see a moratorium placed on the sale of CANDU technology for the period of the study that Parliament is urged to conduct on the use of civilian nuclear technology pursuant to recommendation 4 of this Report. In addition, they would have wanted the Report to contain a reference to the non-first use of nuclear weapons as a subject to be discussed during the review of NATO's Strategic Concept.

### **New Democratic Party**

The New Democratic Party would have preferred stronger, more far-reaching recommendations in some respects. For example, the NDP has long advocated phasing out of the nuclear power industry, closure of the Nanose Bay Missile Testing Range in British Columbia, and, recognizing that nuclear weapons remain the single greatest threat to Canadian and global security, urges a "No First Use" policy for NATO.

### **Progressive Conservative Party**

Members of the PC Party of Canada believe that the complete elimination of nuclear arms is an ideal objective that Canada should seek to achieve. However, to remain credible in its approach to nuclear disarmament, Canada must take into account current world realities.

---

<sup>2</sup> Stansfield Turner, "The Specter of Nuclear Proliferation" in *Security Dialogue*, September 1998, p. 300.

While supporting the overall objectives of the Report, members of the PC Party of Canada are not convinced that the “soft power” concept leads to greater world security and faster nuclear disarmament, and that it holds all the answers for Canada.

PC members also believe that Canada must remain a willing participant in the North Atlantic Alliance and reiterate its support for NATO, the foremost security organization in the world, and act accordingly in its relationship with other members. Thus, Canada should approach any changes to NATO’s nuclear strategy with great caution, especially the concept of de-alerting nuclear forces due to the lack of viable verification programs at this point in time.

### **Liberal Party**

Members of the Liberal Party support the general thrust of the Report and endorse all of its recommendations. On the specific issue of recommendation 15 on NATO and nuclear policy, they agree that the issue deserves to be raised as part of one element of the examination of the Strategic Concept. In so doing, however, they do not prejudge the decision NATO States must take collectively on issues such as the First Use of nuclear weapons.

The Report therefore aims to achieve a difficult balance. Like the Henry L. Stimson Center in Washington, which seeks to identify “pragmatic steps toward ideal objectives,” the Committee has attempted to ensure that its recommendations are practical and focused on advancing the agenda of nuclear safety and progressive disarmament in both the near and long term.

In carrying out this review, the Committee has benefited from the passionate declarations of retired political and military leaders, as well as the existence of an important body of recent work, exemplified by the 1997 report *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy* by the Committee on International Security and Arms Control of the U.S. National Academy of Sciences, the 1996 *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, and the 1996 Advisory Opinion of the International Court of Justice on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Instead of attempting to duplicate such work, which has illuminated the nuclear debate in recent years, the Committee hopes to strengthen many of its conclusions with necessary political support. As the Report will make clear, while there are important technical questions, the challenge of nuclear weapons remains fundamentally a *political* one; yet, there has been insufficient input from legislators in the post-Cold War period. The Committee hopes that this Report will play an important part in providing such input, both to the Government of Canada and, perhaps, more widely. As Canadian disarmament expert Tariq Rauf pointed out in a submission to the Committee, Canada’s already strong efforts in these areas

...could greatly benefit from visible high-level support from our political leaders and from the Parliament of Canada, all speaking from a common platform ...on nuclear non-proliferation and arms control and disarmament matters, Canada’s political leadership has to take on the responsibility of working to develop a multi-party consensus. To paraphrase a well-known aphorism, nuclear non-proliferation, arms



control and disarmament matters are too important to be left to the vagaries of party politics.<sup>3</sup>

Beyond engaging political support and building public consensus, Mr. Rauf argued further that the policy development and decision processes within government must be improved in order to deliver a solid, coherent Canadian position. His specific suggestions cited below are worth noting at the outset since they apply to all aspects of current and future nuclear policy making. As he continued before the Committee,

Diplomats and defence planners in many NATO countries, and, I would argue, even in Canada, tend to exist in two solitudes. . .

In my view, what Canada needs is for both the Minister of Foreign Affairs and the Minister of National Defence to put forward our views on nuclear weapons in a coordinated and forceful manner, reflecting both our own and our NATO allies' international commitments. In practice this may have to involve making difficult choices between our international legally binding non-proliferation arms control and disarmament commitments and our alliance obligations.

In this context, the Committee might consider recommending that an interdepartmental consultation and coordination process be established between the Department of Foreign Affairs and DND to coordinate and harmonize our policies on multilateral non-proliferation and arms control with our NATO positions, under the guidance and lead of Foreign Affairs. It would be useful if a DND representative could join Canadian delegations at multilateral non-proliferation fora, at DND's expense, in order to report back assessments of the positions of the international community, which could then be factored into our NATO interventions.<sup>4</sup>

The Committee starts by acknowledging the desirability of political consensus to support Canada's non-proliferation, arms control and disarmament efforts on the international stage, aware of the need to respond to the deep-seated public apprehensions and anxieties brought by the nuclear age. In the following pages we will therefore make recommendations for ensuring ongoing public and parliamentary input into government policy, and the highest degree of coordination among federal departments in that policy's execution. Canada's record on these issues has much to its credit; however the present challenging international circumstances call for fresh thinking and courageous leadership in confronting the nuclear dilemmas overhanging Canadian security objectives into the next century.

---

<sup>3</sup> Tariq Rauf, "Canada, NATO and Nuclear Arms Control," Statement before the Committee, February 12, 1998, p. 1.

<sup>4</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 4-5. (All subsequent references in the text to Committee proceedings will use this abbreviated notation.)



## NUCLEAR WEAPONS AND INTERNATIONAL SECURITY

*I cannot believe we are about to start the 21st century by having the Indian subcontinent repeat the worst mistakes of the 20th century when we know it is not necessary to peace, to security, to prosperity, to national greatness or national fulfilment.*

*U.S. President Bill Clinton, May 1998<sup>5</sup>*

International peace and security are priorities of all States, and disarmament has always been an important means toward their achievement rather than an end in itself. As Mark Moher, Canada's Ambassador to the United Nations for Disarmament Affairs, explained in 1997:

The overarching goal of Canada . . . is the abolition of war. In Canada's view this demands two kinds of action. The first is to use all means possible to enhance security — through conflict prevention, conflict resolution and peacebuilding . . . The second is to promote as effectively as possible measures to advance arms control, disarmament and non-proliferation. It is in these two mutually reinforcing contexts that Canada considers the question of the future of nuclear weapons.<sup>6</sup>

The danger of nuclear weapons was recognized by the international community as early as January 1946, when the member States of the United Nations unanimously adopted as that body's first Resolution a proposal of the five permanent members of the Security Council and Canada for the "establishment of a Commission to deal with problems raised by the discovery of atomic energy." This proposal failed in the face of the emerging Cold War, which encouraged the build-up of massive superpower nuclear arsenals peaking at about 70,000 weapons; it is impossible to quantify the humanitarian, environmental and economic costs of nuclear weapons on a global basis, but a major study published by the Brookings Institution in mid-1998 estimated the cost to the United States of nuclear weapons and weapons-related programs from 1940 through 1996 at nearly \$5.5 trillion (in constant 1996 U.S. dollars).<sup>7</sup> By the late 1960s, the danger posed by existing arsenals, and the widespread prediction of the spread of nuclear weapons to perhaps 25-30 States by the end of the 1970s, demanded urgent action. Through the complex bargain of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), to which we will return in Chapter 3, the international community agreed to cap the spread of nuclear weapons at the five nuclear-weapon States — the United States, Russia, the United Kingdom, France and China — that had already tested them prior to 1967. The Treaty also bound those five to work to end the nuclear arms race and achieve the eventual elimination of these weapons. India and some other States have long complained that, by

---

<sup>5</sup> "Quote. . .Unquote," the *Montreal Gazette*, May 31, 1998, p. A8.

<sup>6</sup> Mark Moher, "The World Court, NATO and Canada: The Future of Nuclear Weapons: Implications for Canada," Speech to the Canadian Pugwash Group Special Forum, Ottawa, October 18, 1997, p. 2-3.

<sup>7</sup> See Stephen I. Schwartz, "Overview of Project Findings," June 30, 1998, in *The Hidden Cost of Our Nuclear Arsenal*, Brookings Institution Webpage. This briefing is based on the book, *Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons Since 1940*, Brookings Institution Press, 1998.

legitimizing limiting the possession of nuclear weapons by the five permanent members of the United Nations Security Council, the NPT is discriminating against other countries. This view was challenged, however, by Ambassador Thomas Graham, as Special Representative of the President for Arms Control, Non-Proliferation and Disarmament, who headed U.S. efforts to extend the NPT in 1995 and met with the Committee during its hearings in Washington. He pointed out in May 1998, that "The fact that there were five nuclear-weapon States before the world took action is a matter of historical circumstance, not special privilege."<sup>8</sup>

### *Post Cold-War Developments*

Despite this commitment to the eventual elimination of nuclear weapons, the security environment of the Cold War provided little reason to believe that this was a practical objective. The end of the Cold War, however, brought what Project Ploughshares and others have characterized as a "window of opportunity" for achieving progress towards this goal. After decades of frustration, the improved security situation, public interest, and the resulting political will allow rapid and important progress on a number of fronts. Superpower agreements during the Cold War had limited the growth of nuclear arsenals, but with the 1987 Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) agreement, which banned all such weapons, they actually began to reduce them. The long-range (strategic) arsenals of the United States and the Soviet Union had dominated security discussions throughout the Cold War. Through the Strategic Arms Reduction (START) process, these arsenals would be reduced from over 10,000 deployed warheads each to 6,000 under START I, to 3,000-3,500 each under START II and, even further, to 2,000-2,500 each under the still-to-be-negotiated START III. Concerns about less secure short-range (sub-strategic or tactical) nuclear weapons deployed in the various republics of the disintegrating Soviet Union prompted the U.S. and the Soviet Union to move quickly through reciprocal unilateral measures to return most of these weapons to their national territories; all Soviet tactical nuclear weapons were returned to Russia, and most U.S. weapons to the United States. Over the past decade, these cumulative reductions have almost halved the world's nuclear arsenals, from their peak of about 70,000 to some 36,000 today.<sup>9</sup> This has been a tremendous accomplishment; however, as the Committee on International Security and Arms Control of the U.S. National Academy of Sciences pointed out in 1997, the destructiveness of modern nuclear weapons is such that the detonation in Russia of even 20 U.S. Submarine-Launched Ballistic Missiles warheads could still completely destroy the 12 largest Russian cities and kill 25 million people.<sup>10</sup>

In addition to these important bilateral nuclear reductions by the United States and Russia, the end of the Cold War also saw progress at the multilateral level. After years of anticipation and

---

<sup>8</sup> Ambassador Thomas Graham Jr., "South Asia and the Future of Nuclear Non-Proliferation," *Arms Control Today*, May 1998, p. 3.

<sup>9</sup> The traditional secrecy of nuclear weapons programs means that it is necessary to rely on estimates, such as those contained in the Natural Resources Defense Council's March 1998 Report, *Taking Stock: Worldwide Nuclear Deployments 1998*.

<sup>10</sup> Committee on International Security and Arms Control, U.S. National Academy of Sciences, *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, National Academy Press, Washington, D.C. (1997), p. 43.

sometimes stormy debate, in 1995 the nuclear Non-Proliferation Treaty, the cornerstone of international efforts to both prevent the further spread of nuclear weapons and to commit the five nuclear-weapon States recognized therein to the eventual elimination of such weapons, was strengthened and extended without condition. An important element of the extension was increased political commitment by the nuclear-weapon States and others to achievement of a Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (CTBT) outlawing all nuclear tests. Such a Treaty was finally negotiated in 1996, though India's refusal to sign it has complicated its entry into force.

A decade-long campaign to challenge the legality of nuclear weapons also bore fruit in 1996 with a complicated Advisory Opinion by the International Court of Justice (ICJ). In a split decision, with the Court's President making a casting vote in favour, the Court found that the threat or use of nuclear weapons "would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law." Given the current state of international law, however, and of the elements of fact at its disposal, the Court could not conclude definitively whether "the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of the State would be at stake." Canada had not supported the reference to the Court, arguing that such fundamental matters of national and international security as nuclear disarmament are essentially political in nature and must be engaged and negotiated by governments. Canada and others did, however, welcome the unanimous reaffirmation by the Court of the obligations on the five nuclear-weapon States to, "pursue in good faith *and bring to a conclusion* negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control" (emphasis added).

Reaction to the Advisory Opinion before the Committee was varied: though many witnesses argued that it had important implications for nuclear policies, Professor Paul Buteux, of the University of Manitoba, dismissed the idea that nuclear weapons could be dealt with like issues in domestic law, which he referred to as a "municipal fallacy."<sup>11</sup> Professor Yves Le Bouthillier of the University of Ottawa argued, on the other hand, that "there is a very broad consensus that this opinion makes a major contribution to the campaign for disarmament." This consensus is based on two findings contained in the Opinion: (1) the fact that the use of nuclear weapons can be justified only in extreme situations (and possibly not even then); and (2) the duty of all States to negotiate and conclude an agreement for complete nuclear disarmament.<sup>12</sup>

Building on the end of the Cold War and the momentum generated by these other developments, the mid-1990s also saw the establishment of a number of high-profile expert commissions in this area. One was the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons, sponsored by the Australian government, which made a powerful case for seizing this unique opportunity to move

---

<sup>11</sup> Evidence, Meeting No. 24, February 10, 1998, p. 22.

<sup>12</sup> Professor Yves Le Bouthillier, "Canada's Policy on the Use of Nuclear Weapons in Light of the Opinion of the International Court of Justice on the Lawfulness of Threats to Use or the Use of Nuclear Weapons," February 1998, p. 1-2.



toward the further reduction and eventual elimination of nuclear weapons. According to its final Report,

The Canberra Commission is persuaded that immediate and determined efforts need to be made to rid the world of nuclear weapons and the threat they pose to it. The destructiveness of nuclear weapons is immense. Any use would be catastrophic. . .

The end of the Cold War has created a new climate for international action to eliminate nuclear weapons, a new opportunity. It must be exploited quickly or it will be lost.<sup>13</sup>

Despite these successes, after the easiest reductions had been completed and public opinion and political interest moved on to other issues, the momentum of nuclear arms control and disarmament slowed considerably. In the most high-profile case, the Russian Duma's refusal (for a variety of reasons) to ratify the START II Treaty has stalled its entry into force, and delayed the negotiations on START III. Non-Aligned States have been unsuccessful in their call for a time-bound framework for the elimination of nuclear weapons, and the Geneva-based Conference on Disarmament has been stalled, with nuclear-weapon States even refusing the suggestion of Canada and others that an ad hoc committee be established for the substantive discussion of nuclear disarmament issues. Despite the adoption at the 1995 NPT Review and Extension Conference of a package of decisions, including a Strengthened Review Process, a statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, and a related resolution on the Middle East, progress has also been very modest in the 1997 and 1998 Preparatory Committee meetings for the next review of the Treaty in the year 2000.

## RAISING THE STAKES

American political scientist Bernard Brodie wrote in 1946 that "everything about the atomic bomb is overshadowed by the twin facts that it exists and that its destructive power is fantastically great."<sup>14</sup> Five decades later, Fred Iklé, a former Undersecretary of Defense in the Reagan administration, pointed out that the "three indisputable facts" which tower above everything that has been said and done about the problem of nuclear weapons now include: the existence of massive arsenals of such weapons, many of them a thousand times more destructive than the two used in 1945; the fact that as a result of their scientific-technological know-how, at least three dozen nations are now technically capable of building an arsenal of ten to a hundred nuclear weapons within three to five years if they so choose; and the fact that no nuclear weapon has been used destructively since 1945. In his words, "This fact goes a long way to explain the insouciance with which most people accept (and many indeed support) the continued existence of thousands of nuclear weapons that are

---

<sup>13</sup> *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, August 1996, "Executive Summary," p. 9-10.

<sup>14</sup> Quoted in Fred Kaplan *The Wizards of Armageddon*, Simon and Schuster Inc., New York (1983), p. 32.



being maintained in a state of high readiness. Alas, the dispensation of non-use that has now lasted for half a century can come to an end any day.”<sup>15</sup>

Since the goal of reducing, and eventually eliminating, the nuclear threat is accepted by all State Parties to the NPT, on one level the question is simply one of “how to get there from here”; however, the situation is much more complicated than a choice between the status quo and eventual success. The stakes have been raised considerably by the refusal of the nuclear-weapon States to commit to proceed to broader discussions of nuclear disarmament beyond the START process, the very real nuclear dangers implicit in the continuing disintegration of Russia, which we will return to in Chapter 2, and the direct challenge to the nuclear non-proliferation regime posed by the May 1998 nuclear tests of India and Pakistan. As many observers have pointed out, a possible result could be the failure to prevent the spread of not only nuclear weapons, but of biological and chemical weapons as well.<sup>16</sup> As Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy put it in a statement prepared for presentation to the Committee in May 1998:

To preserve the integrity of the non-proliferation regime so critical to international security, non-nuclear-weapon States, like Canada, need to step forward and take a leading role in ensuring that an emerging tendency to defend the existence of nuclear weapons, that is based on what I would call a new nuclear *realpolitik*, does not undermine our efforts to support the non-proliferation regime. I use the expression “new nuclear *realpolitik*” to convey the complex of new and modified political and security rationales that are being used both by proliferators, such as India, and by the nuclear-weapon States to justify the proliferation or retention of nuclear weapons — even if at lower numbers.<sup>17</sup>

Having spent months considering these issues, the Committee agrees with this judgement. India and Pakistan, (like Israel) had refused to sign the NPT but were widely acknowledged as nuclear-weapons-capable “threshold states”; their tests may therefore have changed little “on the ground” as long as they can be persuaded not to proceed to *deploy* nuclear weapons. From a broader perspective, the NPT embodies the clear judgement of 187 of the world’s States that the further spread of nuclear weapons after 1967 is contrary to the interests of world peace and security. The fact that India and Pakistan have chosen directly to challenge this consensus demands strong, united and consistent international pressure for them to follow the example of South Africa in the early 1990s, dismantle their nuclear arsenals and programs and join the NPT as non-nuclear-weapon States.

While India and Pakistan bear the primary responsibility for their dangerous actions, the five nuclear-weapon States, and, indeed, all States Parties to the NPT, are guilty of not having moved

---

<sup>15</sup> Fred Iklé, “Foreword,” in Michael J. Mazarr, ed., *Nuclear Weapons In a Transformed World: The Challenge of Virtual Nuclear Arsenals*, St. Martin’s Press, New York (1997), p. IX-X.

<sup>16</sup> See for example Wolfgang K.H. Panofsky, “Dismantling the Concept of ‘Weapons of Mass Destruction’,” *Arms Control Today*, April 1998, p. 3.

<sup>17</sup> Hon. Lloyd Axworthy, May 26, 1998, p. 2.

quickly enough to deny them and other would-be proliferators an excuse to join the nuclear club through inaction on nuclear disarmament. In his report, the Chair of the CISAC of the National Academy of Sciences mentioned above, Professor John Holdren, pointed out after the tests,

It is not obvious that more leadership and less hypocrisy from the United States and the other established nuclear-weapon powers would have tipped the balance against testing in these two countries, given the tensions and domestic political pressures in play there. But it ought to be plain that the intransigence of the major weapon states in relation to their own nuclear arsenals strengthens the hands of pro-nuclear-weapon factions in threshold states everywhere, weakening the case against these weapons and providing an additional push toward proliferation. If we do not admit this and move finally to correct it, we markedly increase the chances that the recent nuclear follies will not be the last.<sup>18</sup>

The five legally acknowledged nuclear-weapon States, which still own almost all of the world's nuclear weapons, are not yet prepared to move away from the concept of nuclear deterrence that is the basis of their current security policies; moreover, they are probably unsure *how* they might safely do so. As the United Kingdom admitted in a background document accompanying its July 1998 *Strategic Defence Review*,

... Nuclear deterrence remains a controversial and complex issue because of the terrible consequences of any use of nuclear weapons. There are no easy answers here. The world would be a better place if such weapons were not still necessary, but the conditions for complete nuclear disarmament do not yet exist.<sup>19</sup>

Sir Michael Quinlan, a senior UK civil servant intimately involved with nuclear issues for decades who testified before the Committee, has argued that,

The basic concept of deterrence is a simple one: that of inducing someone to refrain from unwanted action by putting before him the prospect that taking it will prompt a response with disadvantages to him outweighing the advantages of the action. This concept has always had a part to play in the management of human relationships.<sup>20</sup>

Yet former military leaders such as General George Lee Butler, who, as Commander of the United States Strategic Command from 1992 to 1994, had responsibility for all U.S. nuclear deterrent forces, have argued that the concept of deterrence has become much more dangerous in its translation from a conventional to a nuclear context. General Butler argued in early 1998:

---

<sup>18</sup> John P. Holdren, "Nuclear Proliferation and United States Responsibilities," May 29, 1998, reprinted in slightly edited form in the *Chicago Tribune*, June 2, 1998.

<sup>19</sup> United Kingdom, Ministry of Defence, *Strategic Defence Review*, Supporting Essay Five: "Deterrence, Arms Control and Proliferation," July 1998, p. 1, Ministry of Defence Website.

<sup>20</sup> Sir Michael Quinlan, *Thinking About Nuclear Weapons*, *RUSI Whitehall Paper Series*, Royal United Services Institute for Defence Studies (1997), p. 12.

Now, with the evidence more clear, the risks more sharply defined and costs more fully understood, I see deterrence in a very different light. Appropriated from the lexicon of conventional warfare, this simple prescription for adequate military preparedness became in the nuclear age a formula for unmitigated catastrophe. It was premised on a litany of unwarranted assumptions, unprovable assertions and logical contradictions. . .

Deterrence is a slippery conceptual slope. It is not stable, nor is it static, its wiles cannot be contained. It is both master and slave. It seduces the scientist yet bends to his creation. It serves the ends of evil as well as those of noble intent. It holds guilty the innocent as well as the culpable. It gives easy semantic cover to nuclear weapons, masking the horrors of employment with siren veils of infallibility. At best it is a gamble no mortal should pretend to make. At worst it invokes death on a scale rivalling the power of the Creator.<sup>21</sup>

Similar, if less authoritative, arguments were made about the dangers of deterrence in the superpower context of the Cold War, and could only be strengthened by the further spread of nuclear weapons. French defence expert Camille Grand told the Committee,

A joke was made by a diplomat that makes it very clear. When the nuclear game is played by two players, it's just like chess: you know the rules and there is very little room for chance; you can make mistakes, but usually you're in a very small set of 36 black and white squares. When you play with five players, you start moving into a card game, something like poker, where you still have rules, but the chance of a problem is higher and you have to rely on your luck to get the right cards and come out with the right answers. But there are still many rules.

When we are in a world of 36 nuclear-weapon States, which is probably the number of countries that could get nuclear technology to that point, you're entering a world of roulette, in which it's pure luck and sheer luck if you don't use nuclear weapons . . .<sup>22</sup>

General Andrew Goodpaster, former Supreme Allied Commander, Europe, has pointed out that deterrence will ultimately have to be replaced by "reassurance," which "... means building consensus among the nuclear weapons powers and the non-nuclear states regarding the much reduced role of nuclear weapons in security plans and policies."<sup>23</sup> This political transition will not be easy, but in the current situation a strong argument can now be made for moving more quickly to reduce dependence on nuclear weapons, even on the basis of traditional "national security" assumptions. As American scholar Michael Mazarr pointed out in 1997, "The case for nuclear arms

---

<sup>21</sup> General Lee Butler, "The Risks of Deterrence: From superpowers to Rogue Leaders," Washington, D.C., The National Press Club, February 2, 1998, p. 4-6.

<sup>22</sup> *Evidence*, Meeting No. 67, June 11, 1998, p. 15.

<sup>23</sup> General Andrew J. Goodpaster, *Shaping the Nuclear Future: Toward a More Comprehensive Approach*, Occasional Paper, The Atlantic Council of the United States, December 1997, p. 1.



control no longer rests, if it ever did, on flimsy appeals to the unity of humankind and the need for international cooperation. It can now call upon a hard-headed catalog of U.S. and allied interests to support its arguments.”<sup>24</sup> According to many analysts, the most obvious of these factors is the reversal of the Cold War need for United States and NATO reliance on nuclear weapons to compensate for conventional inferiority; the United States, even without its allies, now enjoys such conventional military superiority that it has no need for nuclear weapons except to deter such weapons. To argue that these retain any utility can only encourage other states to attempt to acquire them, or their simpler biological or chemical alternatives.

## REDUCING THE POLITICAL VALUE OF NUCLEAR WEAPONS

The conventional view among the five established nuclear-weapon States and their allies has been that their possession of nuclear weapons is not a threat to international security. The Committee accepts that, as long as international security remains based on that nuclear status quo, immediate voluntary relinquishment may not be possible. At the same time, it accepts the warning that a commitment to eliminate the threat of nuclear weapons “eventually” cannot be coded to mean “never.” Members of the Committee have different views on the issue of timeframes for nuclear disarmament, but all endorse calls for substantial progress to be made sooner rather than later. The world has struggled under the threat of nuclear weapons for five decades; yet it cannot be lucky forever. The possession of such weapons by *any* state five decades hence should be understood by all as a fundamental threat to international security.

Discussing the Indian and Pakistani nuclear tests, Sir Michael Quinlan told the Committee, “Clearly, the whole subject, the whole agenda, has become more highly charged because of what has happened. An urgency has been imparted, which I certainly don’t regret, although I regret its causation, the way in which it has come about.”<sup>25</sup> The Committee agrees that a key challenge will be transforming international frustration over these tests into forward-looking policies that will increase international peace and security. According to Professor Holdren,

This calamity cannot be blamed on India and Pakistan, alone, however. The United States and the other established nuclear-weapon powers are culpable, too, for having failed so far to fully exploit the opportunity presented by the end of the Cold War to sharply devalue the currency of nuclear weapons in world affairs . . .<sup>26</sup>

The Committee agrees, having been told by experts in Washington and elsewhere that the most important umbrella policy for Canada or any other state is to focus on de-legitimizing and reducing the political value of nuclear weapons. More specific recommendations are included in the following chapters on the policies of the United States, Russia and the other Nuclear

---

<sup>24</sup> Michael J. Mazarr, “The Notion of Virtual Nuclear Arsenals” (1997), p. 4.

<sup>25</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 25.

<sup>26</sup> Holdren (1998).



Weapons-Capable States (Chapter 2); Preventing the Proliferation of Nuclear, and Other Weapons of Mass Destruction and their means of delivery (Chapter 3); NATO and Nuclear Weapons (Chapter 4); and The Road to the Prohibition of Nuclear Weapons (Chapter 5). While these recommendations will all contribute to the goal of the reduction and eventual elimination of the threat of nuclear weapons, it is only as an element of this overall approach that they can achieve their full potential.

Accordingly:

## **RECOMMENDATION 1**

**The Committee recommends that the Government of Canada adopt the following fundamental principle to guide its nuclear non-proliferation, arms control and disarmament policy, within an overarching framework encompassing all aspects — political, military, and commercial — of Canada's international relations:**

- **That Canada work consistently to reduce the political legitimacy and value of nuclear weapons in order to contribute to the goal of their progressive reduction and eventual elimination.**

## **RECOMMENDATION 2**

**In order to implement this fundamental principle, the Committee recommends that the Government of Canada issue a policy statement which explains the links between Canada's nuclear non-proliferation, arms control and disarmament policy and all other aspects of its international relations. In addition, it must also establish a process to achieve a basis for ongoing consensus by keeping the Canadian public and parliamentarians informed of developments in this area, in particular by means of:**

- **Annual preparatory meetings — held, for example, under the auspices of the Canadian Centre for Foreign Policy Development — of the type held with non-governmental organizations and representatives of civil society before the annual meeting of the UN Human Rights Commission;**
- **An annual public appearance before this Committee by the Ambassador to the United Nations for Disarmament Affairs;**
- **Strengthened coordination between the departments of Foreign Affairs and International Trade and National Defence, in the first instance by the inclusion of a representative from National Defence on Canadian delegations to multilateral nuclear non-proliferation fora.**

## PURSUING A CANADIAN APPROACH

*The challenge is to create the conditions in which no state judges that it needs nuclear weapons to guarantee its security. The radical improvements in European security in recent years have shown that this is not an impossible objective. But it is not a task for the Nuclear Weapon States alone. All states have their part to play.*

*United Kingdom Ministry of Defence, July 1998*<sup>27</sup>

There is a growing consensus among experts on the need to advance quickly on nuclear arms control and on many of the key mechanisms for doing so; an example is the “de-alerting” of nuclear forces, which we will discuss in the next chapter. The next issue becomes the best means by which states can advance this agenda. As Ambassador Mark Moher explained to the Committee, Canada’s disarmament and non-proliferation policies and activities are based on promoting international security in its broadest dimension. In the case of nuclear, biological and chemical Weapons of Mass Destruction, “. . . Canada’s policy objective is their elimination — by ensuring that those who possess Weapons of Mass Destruction reduce and eliminate them, and by preventing others from acquiring them.” Ambassador Moher added that Canada pursues its activities in this area “consistently, persistently and energetically in a manner sensitive to evolving security realities.”

All Canadians share the objective of the reduction and elimination of such weapons, but not all agree that “. . . the optimum and indeed only viable and practical way forward is by a continuous “step-by-step” process consisting of steadily advocating national, bilateral and multilateral steps, each as appropriate.”<sup>28</sup> The result of this approach is that the Government of Canada rejects as impractical such items as the call for a time-bound framework for the elimination of nuclear weapons, and as premature others such as the call for a Nuclear Weapons Convention. Critics argue that this “step-by-step” approach is fine in some circumstances, but cannot deal effectively with the current impasse, whereby the five nuclear-weapon States are unwilling to commit themselves to proceeding further on nuclear disarmament. They point to the success of the “Ottawa Process” in achieving a ban on the humanitarian scourge of anti-personnel landmines by engaging civil society, mobilizing public opinion and working together with like-minded states to move beyond traditional diplomatic mechanisms, and suggest a similar approach in the nuclear area.

Witnesses such as former Ambassador for Disarmament, Doug Roche, argued before the Committee that Canada should join other like-minded states in a Middle Power Coalition to advance the international nuclear agenda. To quote Mr. Roche,

With the end of the Cold War, the day of the middle powers has arrived. The abolition of nuclear weapons, the central element in the global governance quest for common

---

<sup>27</sup> United Kingdom Ministry of Defence (1998), p. 8.

<sup>28</sup> Presentation by Ambassador Mark Moher, Ambassador to the United Nations for Disarmament Affairs and Permanent Representative to the Conference on Disarmament, to the Committee, February 3, 1998, p. 2-3, and 7-8.

security, must now be taken up by a new coalition of middle-power states. This preventive diplomacy can save the nuclear weapons states from the folly of their present course. This coalition must be formed by a break-out of the standard UN groupings of east, west and non-aligned that were born of the Cold War ideologies. The coalition must be of states that are important, influential, have good records in seeking disarmament and can get along. Working together, a new coalition could have the capacity to play an unprecedented role for peace.

Given its leadership at the NPT review, Canada bears a special responsibility to take a leading role in the development of a new coalition to work for the global elimination of nuclear weapons. As a firm proponent of the NPT and a member of NATO, Canada has a right and a duty to speak out for the elimination of nuclear weapons and to play a leading role in attaining this objective.<sup>29</sup>

One month after former Ambassador Roche's testimony before the Committee, a network of international citizen organizations launched a "Middle Powers Initiative" to pursue this work.

In fact, although their initiative was overshadowed by the nuclear tests by India and Pakistan, the beginnings of such a coalition already exist in the form of the "New Agenda Coalition" of Brazil, Egypt, Ireland, Mexico, New Zealand, Slovenia, South Africa and Sweden. In a June 1998 Declaration these countries highlighted the continuing problems of nuclear disarmament and called for specific steps to address them<sup>30</sup>; a resolution based on this Declaration was adopted by the UN General Assembly First Committee in November, 1998 by a vote of 97 in favour and 19 opposed, with 32 countries, including Canada, abstaining. In considering such action, the Committee is also mindful of witnesses who argued that, despite agreement on the ultimate goals, the international security system remains based on nuclear deterrence, and Canada must be careful not to proceed too quickly in this area. As Colonel Victor Coroy of the Conference of Defence Associations told the Committee,

Although I dislike relying on slogans in discussing such an important matter, I must remind you that nuclear weapons cannot be disinvented. For this reason, the CDA advises government to make haste slowly when moving ahead with processes such as nuclear non-proliferation, weapons reductions, and bids to eliminate nuclear warheads completely. To ignore caution and race ahead blindly to circumvent the alleged inefficiencies of old-style diplomacy would be a serious mistake. The consequences could be to unleash the very nuclear disasters so many activists fear.<sup>31</sup>

It seems clear that the Ottawa Process cannot be duplicated entirely in the nuclear field, for a number of reasons. First of these is the obvious fact that nuclear weapons are not landmines.

---

<sup>29</sup> *Evidence*, Meeting No. 23, February 5, 1998, p. 5.

<sup>30</sup> "Towards a Nuclear-Weapon-Free World: The Need for a New Agenda," June 9, 1998.

<sup>31</sup> *Evidence*, Meeting No. 34, February 24, 1998, p. 6.



Anti-personnel landmines were a militarily marginal weapon in use around the world; an international ban which has not yet been accepted by some major powers is still very useful. On the other hand, an international ban on nuclear weapons accepted only by those states that do not have them would hardly be an improvement on the current situation, in which the nuclear-weapon States are committed under the NPT to eliminate their arsenals. That said, we cannot continue in the present circumstances at a snail's pace. When the Minister of Foreign Affairs came before the Committee following India's nuclear tests, he argued that "Canada will continue to pursue its disarmament agenda with vigour. We cannot allow this process to be slowed in any way, and, in recent months, we have been actively seeking ways of speeding it up."<sup>32</sup> The Committee believes that placing greater emphasis on identifying common ground and working with like-minded States from all regions may be one method of doing so.

Regrettably, widespread complacency has reigned in this area over the past several years. American political scientist Richard Betts asked in early 1998, "After all, what do normal people feel is the main relief provided by the end of the Cold War? It is that the danger of nuclear war is off their backs."<sup>33</sup> At least until the Indian and Pakistani nuclear tests of May 1998, nuclear issues have been far from the headlines; it will be a challenge to mobilize the latent public revulsion against nuclear weapons which exists in all states and translate it effectively into policy and practice. A February 1998 Angus Reid poll found that 92% of Canadians either *strongly support* or *somewhat support* the idea of Canada taking a "leadership role in promoting an international ban on nuclear weapons."<sup>34</sup>

According to Joseph Cirincione of the Carnegie Endowment for International Peace, who spoke to the Committee in Washington, although similar polls consistently show that Americans would consider significant progress in the nuclear area as an important legacy of any government and would be well-disposed toward the politicians responsible, such convictions do not usually influence voting intentions.<sup>35</sup> In New York, the Committee was reminded by UN Deputy Director for Disarmament Affairs, Evgeniy Gorkovskiy, that disarmament is a very practical business, and that public opinion is an important element of moving states toward consensus.<sup>36</sup> A key to the mobilization of public opinion in the Ottawa Process was focusing on the *humanitarian* rather than military aspects of the anti-personnel landmines issue; such an approach is probably also the key to success in the nuclear field.

Accordingly:

---

<sup>32</sup> Hon. Lloyd Axworthy, May 26, 1998, p. 3.

<sup>33</sup> Richard K. Betts, "The New Threat of Mass Destruction," in *Foreign Affairs*, January/February 1998, p. 26.

<sup>34</sup> *Canadians' Views On a Global Ban on Nuclear Weapons*, Angus Reid Group Inc., March 26, 1998, Table 2.

<sup>35</sup> James Lee and Gerald Schmitz, *Report on Committee's Meetings in Washington, D.C. and New York City, March 29-April 1, 1998*, p. 5.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 31.



### RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the Government of Canada intensify its efforts, in cooperation with States such as its NATO allies and the members of the New Agenda Coalition, to advance the process of nuclear disarmament. To this end, it must encourage public input and inform the public on the exorbitant humanitarian, environmental and economic costs of nuclear weapons as well as their impact on international peace and security. In addition, the Government must encourage the nuclear-weapon States to demonstrate their unequivocal commitment to enter into and conclude negotiations leading to the elimination of nuclear weapons. Drawing on the lessons of the Ottawa Process, it should also examine innovative means to advance the process of nuclear disarmament.

### THE DOMESTIC DILEMMAS OF CIVILIAN NUCLEAR TECHNOLOGY

Attention over the past half century has rightly focused on the dangers of nuclear weapons. Former Ambassador for Disarmament, Doug Roche, told the Committee that he wanted to keep its attention “. . . very sharply focused on the need to eliminate nuclear weapons from the world. This is while recognizing that . . . nuclear energy is a separate but related subject.”<sup>37</sup> The Committee has also heard, however, from a significant number of Canadians with more general concerns related to the support and operation of civilian nuclear power.

The foreign policy dimension of these concerns relates mainly to the sale under strict controls of Canadian nuclear technology abroad, which we will discuss in Chapter 3, and to the so-called “MOX” option, for disarmament reasons, to burn surplus Russian and American plutonium in nuclear reactors in Canada, which we will consider in the next chapter; while not related to civilian nuclear power, the Nanoose Conversion Campaign and others also raised with the Committee their concerns about the possible nuclear safety issues arising from the operation of American nuclear-powered submarines using the Nanoose Bay testing facility in the Strait of Georgia. While the Committee has neither the mandate nor the competence to address them in depth, there are also important domestic aspects to the nuclear issue which must be dealt with by Canadian society as a whole.

#### *Domestic Concerns about Civilian Nuclear Power*

The environmental and health concerns about civilian nuclear power in Canada, and, indeed, around the world, focus both on the day-to-day safety of nuclear facilities, given fears of Chernobyl-type accidents, and the continuing problem of how best to dispose of the nuclear waste produced by the operation of reactors. Canada is a world leader in nuclear technology; in 1996, about 16% of its electricity was generated by nuclear reactors, 21 of which were operating in March

---

<sup>37</sup> Evidence, Meeting No. 23, February 5, 1998, p. 38.

1997.<sup>38</sup> The resolution of the issues of transport and disposal of nuclear waste remain to be addressed in a coherent and definitive manner in this country. The issue of ensuring safe transport will play a key role in the event of any formal MOX proposal, as well as the eventual decision on how to proceed with long-term disposal of nuclear waste in Canada. Transport is not currently a pressing issue, however, since only about 5% of the high-level radioactive (i.e. reactor) waste produced in Canada to date has been moved to above-ground storage canisters, while the rest (which would fill several Olympic-size swimming pools) is currently stored at the reactor sites.<sup>39</sup>

Some witnesses argued before the Committee that it is impossible to separate the civilian and military uses of nuclear energy; in the words of Anne Adelson of the Canadian Voice of Women for Peace, "As far as we're concerned, there is no division between the civilian uses and the military uses of nuclear power and nuclear weapons."<sup>40</sup> Not all critics of nuclear energy would go this far, but most do argue that it is neither as safe nor as economical as its supporters claim, and that the Government of Canada should phase it out in favour of alternative sources of energy.

Proponents of civilian nuclear power point out that the nuclear Non-Proliferation Treaty guarantees access to the benefits of the peaceful use of the atom to all States willing to accept the international safeguards regime. On a domestic basis, they argue that Canada's already very good nuclear safety record could still be improved with more investment and better training, and that nuclear power is an economical energy source which, since it reduces reliance on fossil fuels, is environmentally friendly. As retired Canadian diplomat and long-time disarmament activist William Epstein responded to questions about civilian nuclear power and the sale of nuclear technology abroad,

On the other question of whether I favour getting rid of all nuclear energy, I don't, because until we can get alternate cheaper energy from sunshine, wind or other things, we will have to use it. It's like asking whether we should get rid of all oil and gas because they tend to pollute the atmosphere. We shouldn't, but I think we should make it a lot safer by insisting, as I said before, that they return all spent fuel to the original source. We have much stronger IAEA safeguards over the peaceful uses. They could and should be strengthened. They were already strengthened a little as a result of the North Korean thing, but not enough.<sup>41</sup>

Returning the spent fuel to Canada might decrease the possibility of further proliferation of nuclear weapons, but it would only reinforce the original dilemma over the domestic use of nuclear power. As a popular science book put the issue, "The question that faces us all is whether we, as a

---

<sup>38</sup> Report of the Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept Environmental Assessment Panel, *Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept*, February 1998, p. 9.

<sup>39</sup> Lynne Myers and Alan Nixon, "Nuclear Issues in Canada," *Issues Highlights for the 36th Parliament*, Parliamentary Research Branch, September 1997, p. 73.

<sup>40</sup> *Evidence*, Meeting No. 39, March 17, 1998, p. 3.

<sup>41</sup> *Evidence*, Meeting No. 39, March 17, 1998, p. 43.

society, are prepared to accept the (admittedly small) risks associated with nuclear power to gain the advantages of electricity generated by reactors. This isn't a scientific question, but one of values — of weighing costs versus benefits.”<sup>42</sup>

The Committee cannot resolve this debate, but members were struck by the universal demand of witnesses and those who submitted briefs for more information and debate on both nuclear disarmament and civilian nuclear power. During its hearings, the long-awaited report of the Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept Environmental Assessment Panel was released, setting a new higher standard for public policy in this area. Established in 1989 to assess Atomic Energy of Canada Limited's proposal for the deep geological disposal of nuclear fuel wastes, the Panel noted the important distinction between the technical feasibility of the proposal, which was adequate, and public acceptability of it, which was not. The Panel also commented on the “deeply entrenched fear and mistrust of nuclear technology . . . within some segments of our society. This ‘dread factor’ is real and palpable. It is an important element in decision-making processes concerning nuclear matters, as it will undoubtedly affect the public confidence resulting from such processes.”<sup>43</sup> Phillip Penna of the Canadian Uranium Alliance argued before the Committee that the Panel's emphasis on the need for public acceptability applies not only to that specific proposal, but equally to nuclear technology “across the board.” In his words,

. . .it gives some very clear and good advice on issues around the social aspects of these technologies. We have to remember that nuclear technology has social implications. All technology has social implications. . .we need to develop a technology within a proper social framework . . .We've not yet thought through the ethical implications of using nuclear technology. We've not asked what this means for society and what we would like to have happen in our society. How should society deal with this as a whole?<sup>44</sup>

The Committee agrees that the report of the Environmental Assessment Panel has implications beyond the question of the deep geological disposal of nuclear waste.

#### **RECOMMENDATION 4**

**The Committee recommends that the Government of Canada explore additional means of both providing more information to Canadians on civilian uses of nuclear technology, and receiving more public input into government policy in this area. As one means of achieving this, the Committee also recommends that the Parliament of Canada conduct a separate and in-depth study on the domestic use, and foreign export of, Canada's civilian nuclear technology.**

---

<sup>42</sup> Robert M. Hazen and James Trefil, *Science Matters: Achieving Scientific Literacy*, New York, Doubleday, 1991, p. 114.

<sup>43</sup> Report of the Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept Environmental Assessment Panel, *Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept*, February 1998, p. 18.

<sup>44</sup> *Evidence*, Meeting No. 39, March 17, 1998, p. 30.





## Chapter 2: The Nuclear-Weapons-Capable States

---

*We, the nuclear powers — and here I also speak about France — have to demonstrate that the apparent advantages of having nuclear weapons are above all responsibilities and do not grant us prestige or greater rights than other countries. . . nuclear and non-nuclear countries must work together on these issues. . . it must not be the preserve of the nuclear countries.*

Camille Grand<sup>45</sup>

Progress toward the further reduction and eventual elimination of the threat of nuclear weapons obviously depends on the policies of the eight states that already have them. The Committee is under no illusion that Canada's bilateral influence in this area can be as significant as at the multilateral level; however, if the international community is to have any influence over the pace and content of the nuclear disarmament agenda, it is necessary to understand the situation and challenges in each of the five nuclear-weapon States — the United States, Russia, the United Kingdom, France, and China — that have accepted disarmament and security responsibilities under the global bargain of the nuclear Non-Proliferation Treaty, and the three other nuclear-weapons-capable States — India, Israel and Pakistan — that have not. The terminology is admittedly awkward, but important: while all eight States are technically "nuclear-weapons-capable," the United States, Russia, the United Kingdom, France and China are more properly referred to as "nuclear-weapons States" to reflect their adherence to the international non-proliferation regime.

These States acquired nuclear weapons under different circumstances, but the same argument for their reduction and prohibition applies in each case: the increased security and prestige they seem to provide is illusory; in fact, they decrease both. The May 1998 nuclear tests will not fulfil India's goal of *increasing* its prestige to match that of the five nuclear-weapon States; they may have the opposite effect, in fact, reducing the prestige of all eight States. As one observer put it after the tests, ". . . my conjecture is that the political and psychological, if not the military, prestige attached to nuclear weapons will be levelled *downwards* rather than upwards by recent events."<sup>46</sup> These States will be considered separately in this Chapter, but their policies are closely related; continued nuclear disarmament between the United States and Russia, and increased transparency and other action by the United Kingdom, France and China, will not automatically result in safer policies in India, Pakistan and Israel, but are probably essential to their achievement.

---

<sup>45</sup> Evidence, Meeting No. 67, June 11, 1998, p. 5.

<sup>46</sup> William Walker, "International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions," *International Affairs*, 74, 3 (1998), p. 520.

## *Reducing the Value Placed on Nuclear Weapons*

The fundamental problem in these eight States remains the high political and military value placed on nuclear weaponry despite its high cost and danger. Worse, since the mid-1990s that perceived value has actually increased in several States, notably Russia, the United States, India and Pakistan. As Professor William Walker has explained, after the initial arms control successes in the early 1990s, "...increased utility came to be attached (and was allowed to be attached) to nuclear weapons in most if not all of the eight States with active nuclear weapon programmes. Nuclear weapons did not regain the central roles ascribed to them during the Cold War — this was not back to square one — but they began to gain fresh importance in certain political and military contexts."<sup>47</sup> This report stresses the need to reduce the political and military value of these weapons in order both to increase immediate nuclear safety and to allow the world to proceed toward nuclear elimination, or at least prohibition. A paradox exists, however: the five nuclear-weapon States have agreed in the NPT to eventually eliminate their nuclear weapons, but neither they nor the other three nuclear-weapons-capable States have seriously begun to prepare their publics (or elites) to accept such a change.<sup>48</sup> The readiness to reduce the value of nuclear weapons is therefore highest in States, such as Canada, that do not have them, and lowest in those States where it is most required; increased public attention to this issue is therefore urgently required in those states.

### *Beyond "2+3+3"*

The dynamics of nuclear arms control can best be understood through what has been called the "2+3+3" approach.<sup>49</sup> Such negotiations have traditionally been carried on between the United States and the Soviet Union/Russia ("2") on a bilateral basis. The nuclear arsenals of the United Kingdom, France and China never amounted to more than 5% of those of the superpowers; while they are also nuclear-weapon States committed to disarmament under the nuclear Non-Proliferation Treaty, these states ("3") have essentially watched nuclear arms control, and now disarmament, negotiations from the sidelines. Not having accepted international obligations under the NPT or equivalent regimes, India, Israel and Pakistan ("3") have not been involved in nuclear arms control at all.

The United States and Russia have traditionally determined the pace and content of nuclear arms control. US-Russian bilateral negotiations resulted at the end of the Cold War in the START process, whereby strategic nuclear weapons have been reduced for the first time. Given the obvious security benefits of this process, witnesses were unanimous that it must continue, preferably through immediate Russian Duma ratification of the five-year-old START II Treaty. Should the Duma continue to be obstructionist, however, it has been suggested by Harald Müller, of the Peace Research Institute Frankfurt, and others that the U.S. and Russia nevertheless proceed immediately

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 509.

<sup>48</sup> Ibid., p. 514.

<sup>49</sup> Ibid., p. 512-13.

to negotiate START III. Alternately, they could follow the precedent, which they took with tactical nuclear weapons in the early 1990s, of non-binding reciprocal unilateral measures; while less satisfying, these at least have the advantage of not holding further progress hostage to the need for ratification.<sup>50</sup> While continued progress between the United States and Russia is necessary, however, it is not sufficient; real progress demands that we move beyond the traditional “2+3+3” approach. The other nuclear-weapon States are unlikely to accept negotiated reductions in their arsenals until those of the United States and Russia have been reduced much further. At the same time, the Committee believes that Canada should urge them to follow the United Kingdom’s good example of July 1998 to begin immediately to increase transparency about their nuclear stockpiles, fissile material and doctrine.

### ***“De-Alerting” Nuclear Forces***

As put to the Committee, a uniquely valuable approach for increasing nuclear safety and furthering the disarmament agenda is the concept of reciprocal “de-alerting” of nuclear forces to increase the time necessary to prepare them for launch from the current “hair-trigger” postures developed in response to the needs of the Cold War. Though open to criticism as a technical response to a political and moral problem, de-alerting provides several benefits: increasing nuclear safety in the short term without radical changes in defence policies, and building confidence over the longer term that will encourage further progress. Dr. Bruce Blair, a former U.S. Air Force missile launch control officer, and now a leading authority on nuclear command and control systems, argued before the Committee in Washington that given the continuing decline in Russia’s nuclear arsenal, early warning and command and control systems, even modest de-alerting would increase current nuclear safety. Moreover, proceeding eventually to zero alert could create an international norm that would pressure all States to keep nuclear weapons off immediate launch status. There is also a convergence between de-alerting and the elimination of nuclear weapons in the long term: continued de-alerting would result in a comprehensive stage which would in effect be tantamount to elimination.<sup>51</sup>

The pages which follow contain information that has informed the Committee’s position on the subject of de-alerting, and it notes the increased interest in this area — with the publication, for example, in the fall of 1998 by the United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) of *UNIDIR NewsLetter No. 38*, “Nuclear De-alerting: Taking a Step Back.” Of course, the full potential of de-alerting to increase safety and confidence can only be realized if it is reciprocal and verifiable; the details remain to be negotiated between the States themselves, but it is for this reason that the Committee strongly endorses the concept of de-alerting for the nuclear forces of all states.

---

<sup>50</sup> See, for example, George Bunn and David Holloway, *Arms Control without Treaties? Rethinking U.S.-Russian Strategic Negotiations in Light of the Duma-Senate Slowdown in Treaty Approval*, Stanford University, Center for International Security and Arms Control, February 1998.

<sup>51</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 8.



## RECOMMENDATION 5

In the interest of increased nuclear safety and stability, and as a means to advance toward the broader goal of eliminating nuclear weapons, the Committee recommends that the Government of Canada endorse the concept of de-alerting all nuclear forces, subject to reciprocity and verification — including the arsenals of the permanent members of the UN Security Council and the three nuclear-weapons-capable States — and encourage their governments to pursue this option.

## THE UNITED STATES AND RUSSIA

*... despite reductions in numbers and alert levels, both countries remain capable of rapidly bringing their nuclear forces to full readiness for use. This operational availability unnecessarily exacerbates the small but significant risk of erroneous or unauthorized use.*

*Committee on International Security and Arms Control, U.S.  
National Academy of Sciences, 1997<sup>52</sup>*

The United States and the Soviet Union dominated the security and nuclear arms control agendas during the Cold War, and the U.S. and Russia continue to do so now it has ended; these two neighbours of Canada still account for about 95% of the world's nuclear weapons.<sup>53</sup> The defence and foreign policies of the United States and Russia were shaped by the Cold War to an even greater extent than those of other states; thus it was expected that they would reap the benefit of its end to revise their nuclear doctrines, and proceed to address the serious Cold War nuclear legacy, which includes surplus warheads and fissile material resulting from arms reductions; as the Committee noted in its April 1997 report *Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Cooperation into the Twenty-First Century*, not the least of the Cold War nuclear legacies is the environmental threat to the Arctic emanating from Russian naval bases in the region.

Despite reductions in the size of their arsenals, however, as the Committee was told in Washington, the United States and Russia still have not seized the opportunity to re-think their nuclear policies. As Bruce Blair has put it, "No major change in the US-Russian nuclear equation has occurred — not in war planning, not in daily alert practices, not in strategic arms control, and maybe

---

<sup>52</sup> *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy* (1997), p. 36.

<sup>53</sup> According to William M. Arkin, Robert S. Norris and Joshua Handler, the U.S. and Russia account for about 34,570 warheads out of about 36,000 worldwide. This does not include the arsenals of India, Pakistan or Israel, but even generously estimating their strength would not change the totals much. See William M. Arkin, Robert S. Norris and Joshua Handler *Taking Stock: Worldwide Nuclear Deployments 1998*, Natural Resources Defense Council (1998).

not even in core attitudes.”<sup>54</sup> Jack Mendelsohn of the Arms Control Association agreed that a classic nuclear deterrent relationship still exists between the United States and Russia; he told the Committee in Washington that, at least until the political basis of their relationship changes, this means that these two states will continue to focus on their strategic nuclear forces.

### ***Building on the START Process***

During the Cold War, strategic nuclear parity between the superpowers was thought essential for “stability.” The START process continues to be based on this principle; while START reductions remain vital, however, this principle is now increasingly unrealistic, since Russia cannot afford to maintain a nuclear arsenal comparable to that of the United States. In fact, according to a number of witnesses, the nuclear difficulties posed by these two States are largely reversed: the United States seems determined to maintain the nuclear status quo, while Russia is unable to do so.

The START process has produced real global security benefits, but it is stalled as the Russian Duma took its chance to hold hostage a policy supported by President Yeltsin. In order to address legitimate Russian concerns, the United States and Russia agreed, in March 1997, on the framework for a START III agreement to be negotiated immediately after the ratification of START II. Beyond further reducing the number of deployed strategic warheads, START III will break important new ground in such areas as transparency. The benefits of both the existing START II and proposed START III agreements are clear. While not sufficient in itself, the START process is indispensable for further progress; Canada and other states must therefore take all possible action to convince the United States and Russia to continue and expand it.

The U.S. and Russia have agreed to reduce their strategic arsenals to 2,000-2,500 deployed strategic warheads under the still-to-be negotiated START III treaty; however, they will also retain a “hedge” of non-deployed warheads. Even after all current arms reduction treaties are implemented, the United States plans to preserve indefinitely a total arsenal of some 10,000 nuclear warheads; as we noted in the last Chapter, less than 1% of this total can still kill millions of people. Russia’s plans are less clear, but it will probably remain as close to the U.S. level as it can afford. Even more striking than the numbers is the fact that their basic operational and other nuclear policies have undergone very little change.

### **RECOMMENDATION 6**

**The Committee recommends that the Government of Canada take all possible action to encourage the United States and Russia to continue the START process. In particular, Canada should encourage Russia to ratify START II, should provide concrete support towards achieving this objective, and should encourage like-minded states to work with Russia to ensure increased political and economic**

---

<sup>54</sup> Quoted in Jonathan Schell, *The Gift of Time: The Case for Abolishing Nuclear Weapons Now*, Metropolitan Books, New York (1998), p. 28.

stability in that country. Beyond this, Canada should urge both parties to pursue progressive and reciprocal reforms to their respective nuclear postures.

### *The Norwegian Incident*

Concerns over the continued high alert level of nuclear forces and the deterioration of Russian warning systems came together on January 25, 1995, when the Russian missile early warning system detected a scientific rocket launched off the coast of Norway. This area is frequented by U.S. submarines, whose ballistic missiles could scatter eight nuclear warheads over Moscow within fifteen minutes.<sup>55</sup> Norway had informed the Russian Foreign Ministry about the upcoming launch, but this information had not been transmitted to the military. Over the next several minutes President Yeltsin was informed of the possible American attack, and, for the first time ever, his “nuclear briefcase” was switched into alert mode for emergency use, allowing him to order a full Russian nuclear response. Tension mounted as the rocket separated into several stages, but the crisis ended after about eight minutes (just a few minutes before the procedural deadline to respond to an impending nuclear attack) when it became clear that the rocket was headed out to sea and would not pose a threat to Russia.

Subsequent commentary stressed the dangers of relying on Russia’s deteriorating missile early warning and nuclear command and control systems. This misses the fact that Russia’s systems actually performed as planned in this case, enabling President Yeltsin to order a retaliatory response within minutes, even before it had been confirmed that an attack was actually underway. The need to ensure that such decisions could be taken within minutes sprang from the Cold War fear of surprise nuclear attacks; yet, despite the end of the Cold War years earlier and tremendously improved relations between the U.S. and Russia, Yeltsin operated at the same level of stress and uncertainty. The danger resulted more from the continued high level of alert rather than the functioning of the Russian system itself. Previous false alarms had activated U.S. strategic nuclear forces during the Cold War, yet, as the designer of Russia’s “nuclear briefcase” system pointed out shortly after the incident,

What is important is that this happened not at the time when U.S. Pershings were deployed in Europe but now, when Russia has signed the START Treaty and agreements with the United States, Great Britain, and China on the “mutual non-targeting of missiles.” . . . The security of mankind cannot depend on anybody’s sloppiness in notifying about launches or negligence in transferring information.<sup>56</sup>

This continued Cold War alert level is unnecessary and dangerous in the late 1990s, particularly, as we shall see, given the diverging nuclear situations in the United States and Russia.

---

<sup>55</sup> See Bruce G. Blair, Harold A. Feiveson and Frank N. von Hippel, “Taking Nuclear Weapons off Hair-Trigger Alert,” *Scientific American*, November 1997, p. 74-81.

<sup>56</sup> Quoted in Dr. Peter Vincent Pry, *War Scare: Nuclear Countdown after The Soviet Fall*, (1997 Galley), forthcoming, p. 307.



## THE UNITED STATES

*We are determined to seize the opportunity history has presented to reduce further the roles and risks of nuclear weapons. There could be no greater gift to the future.*

*U.S. Secretary of State Madeleine Albright,  
May 20, 1998<sup>57</sup>*

*. . .the heart of the issue for this Committee and for the Government of Canada is how to influence the United States. They are our friend; they are our ally. . .The U.S. administration needs help, because they have their own recalcitrant elements within the United States itself. They need help from like-minded states. They need help from public opinion.*

*Doug Roche  
Former Ambassador for Disarmament<sup>58</sup>*

In April 1996 U.S. President Bill Clinton reaffirmed that the United States remained committed to the pursuit of systematic and progressive efforts to reduce nuclear weapons globally, with the ultimate goal of eliminating those weapons; he added before the United Nations General Assembly in September that he hoped that during the next century “the roles and risks of nuclear weapons can be even further reduced — and ultimately eliminated.” Frank Miller, then Acting US Assistant Secretary of Defense (International Security Policy), (now Principal Deputy Assistant Secretary of Defense for Strategy and Threat Reduction) told the Committee in Washington in March 1998 that nuclear weapons play a smaller role in U.S. national security policy than ever before.<sup>59</sup> The Committee accepts this fact; the question is whether the U.S. can safely go further on this path to increase the security of all. In the opinion of most witnesses and many others, the answer is clearly yes. Russia and the other nuclear-weapons-capable States share equal responsibility for modifying their own policies, and, wherever possible, further steps must be reciprocal. Yet while responsibility for further progress cannot rest with the United States alone, in the opinion of many witnesses and others, as the world’s sole superpower, it is uniquely able to lead by example.

The past decade has seen significant reductions in the U.S. nuclear arsenal; however, a combination of modernization programs, increased flexibility and a decrease in the number of Russian targets (through reduction of Russian strategic missiles), means that U.S. nuclear forces are in fact more capable than ever.<sup>60</sup> They peaked at about 32,000 in the mid-1960s, stood at 23, 510 by

---

<sup>57</sup> Secretary of State Madeleine K. Albright, *Commencement Address to the United States Coast Guard Academy*, New London, Connecticut, May 20, 1998, p. 3.

<sup>58</sup> *Evidence*, Meeting No. 23, February 5, 1998, p. 26.

<sup>59</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 14.

<sup>60</sup> William M. Arkin and Hans Kristensen, “Dangerous Directions,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 1998.

the mid-1980s, and now number some 12,070, of which 1,350 are awaiting dismantlement and disposal.<sup>61</sup>

The U.S. military had substantially reduced the number of targets in its nuclear warplan immediately following the end of the Cold War, but the first true review of nuclear policy was to be the Nuclear Posture Review (NPR), begun under the Clinton administration in the fall of 1993, which was to “incorporate reviews of policy, doctrine, force structure, operations, safety and security, and arms control all in one look.” Conduct of the Review was much narrower, however, and reportedly dominated by bureaucratic infighting. While the NPR noted “the reduced role nuclear weapons play in U.S. security,” and formalized the strategy of “hedging” strategic nuclear forces, it concluded by, in the words of Dr. Janne Nolan, “. . . recommending that there be no significant changes in the nuclear weapons policies of Clinton’s predecessor. Forces would go no lower than START II levels, nuclear weapons would be retained in Europe at current levels, and there would be no serious alterations in U.S. operational policies.” She added that “As was apparent after the conclusion of the 1994 nuclear posture review, an international climate which seemed highly propitious for disarmament measures was not sufficient to counter entrenched U.S. domestic perceptions of the continued importance of large-scale and activated nuclear forces.”<sup>62</sup> The results of the Nuclear Posture Review were reaffirmed by the May 1997 Quadrennial Defense Review.

As we will see throughout this Report, the five nuclear-weapon States are widely believed to be protecting the nuclear status quo in their refusal to begin substantive discussions of nuclear disarmament. To witnesses it seemed that the United States has been attempting to preserve the nuclear status quo at lower and lower levels of warheads, yet without adequately considering supporting changes in its broader political or operational policies. In fact, in recent years as concern has mounted about the possible proliferation of biological or chemical weapon and their means of delivery, the U.S. has followed a strategy of deliberate ambiguity: reaffirming the Negative Security Assurances concerning use of nuclear weapons against non-nuclear-weapon States, yet arguing that the legal concept of “belligerent reprisal” might nevertheless allow such a response. As Jack Mendelsohn explained in Washington, the driving force behind the nuclear status quo in the United States is not money or the defence industry, but the sense that nuclear weapons can still have some *utility* in U.S. security policy.<sup>63</sup>

Despite the fact that it was directly contradicted by the START I and START II treaties, until late 1997 U.S. nuclear doctrine remained based on Ronald Reagan’s 1981 nuclear guidance, which required that the U.S. be able to fight and *prevail* in a protracted nuclear war. As the Clinton administration began to consider moving below START II levels in 1996, the U.S. military argued that it could not do so and still fulfil the 1981 guidance. In response, President Clinton signed a new

---

<sup>61</sup> Arkin, Norris and Handler (1998), p. 14.

<sup>62</sup> See Janne Nolan, “The Next Nuclear Posture Review?” in *Elusive Consensus: Nuclear Weapons and American Security after the Cold War*, Brookings Institution Press, forthcoming.

<sup>63</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 2.

Presidential Decision Directive (PDD-60) in November 1997 to resolve this problem. As Joseph Cirincione told the Committee in Washington, PDD-60 was a “mixed bag” which involved one step forward and two steps back: on the one hand, it carried out a necessary revision of the 1981 policy and allowed the United States to contemplate lower levels of warheads. On the other, it locked the U.S. into still-high levels of warheads, and reportedly (the Directive is highly classified) raised the likelihood of the use of nuclear weapons in response to chemical or biological attack.<sup>64</sup> While it is impossible to verify the latter point, this was the perception, and in public discussions of PDD-60, U.S. officials certainly did not go far in dispelling the deliberate ambiguity which surrounds this issue.

The fact that the U.S. is in a much stronger position than Russia means that, whether it welcomes the role or not, it will continue to be looked to for leadership on nuclear disarmament. As Professor William Walker argued in mid-1998,

The attitude of the United States may be decisive. In the past two to three years, if one is blunt, its international reputation as the responsible overseer of nuclear arms control has been damaged. The U.S. government has been seen as treating too lightly its obligations after achieving the NPT’s indefinite extension in 1995, as being too quick to give concessions to right-wing constituencies inside and outside Congress, and as failing to respond constructively to justifiable concerns of other states, not least in regard to security assurances and to Israel’s stance on nuclear weapons in the Middle East. This may be considered unfair: others may be equally or more guilty, and hegemonies often face the most difficult choices. But as the world’s most powerful and creative nation-state, and as the progenitor of nuclear arms control, it must always face high expectations. One hopes that the U.S. government will now be prepared to take an imaginative lead — and some political risks.<sup>65</sup>

At the same time, the Committee accepts the arguments of Professor Douglas Ross of Simon Fraser University and others who warned that, while Canada and other countries must continue to be frank in their views with the United States and encourage it to toward further progress, we must be careful that this does not feed isolationist currents there.

## RUSSIA

*...the Russian defense establishment is more suspicious of the West than most observers imagine, the nuclear threshold is lower than commonly perceived, and the domestic and international context is a more pivotal factor in Russian threat assessment than is normally recognized. Worse, perhaps, the danger of Russian nuclear miscalculation is not as remote as many suppose, and the progressive*

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 4.

<sup>65</sup> William Walker, “International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions,” *International Affairs*, 74, 3 (1998), p. 526.



*deterioration of Russian early warning and control represents a more serious threat than either of our governments is willing to acknowledge.*

*Bruce Blair, Summer 1998*<sup>66</sup>

What little attention to nuclear issues survived the end of the Cold War focused on the situation in Russia, where the chaotic pace of political change coincided with severe military budget cuts and a massive return of Soviet nuclear weapons to Russia, resulting in fear of loss of authority over them or the leakage of nuclear expertise and material out of that country. An important Harvard University study captured the preoccupations well in its title, *Avoiding Nuclear Anarchy*.<sup>67</sup> Retired General Alexandr Lebed, who served briefly as Secretary of Russia's National Security Council in 1996, rekindled such "loose nuke" fears in 1997 with suggestions that at least 84 Russian nuclear "suitcase" bombs remained unaccounted for.<sup>68</sup> The past several years have thankfully not yet shown clear evidence of such "anarchy," but this remains a real danger, which cannot be ignored.

Russia bears the primary responsibility for the security of its nuclear arsenal and the disposition of its excess nuclear warheads and fissile material. Russia is obviously in the interests of the international community to assist it as much as possible, however, and the West was generally slow to do so in the immediate post-Cold War period. The United States did, however, implement the important Cooperative Threat Reduction (CTR or Nunn-Lugar) program to help Russia, Ukraine and other former Soviet republics to dismantle former Soviet nuclear strategic systems; early bottlenecks have been improved over the years, and the program widened to include all Weapons of Mass Destruction. By the end of 1997 the CTR program had approved some \$1.8 billion in assistance to all of the former republics, \$973 million of which was to go to Russia. The U.S. and other states also support the International Science and Technology Centre in Moscow as a means of ensuring the productive employment of nuclear experts. Canada has focused much of its support on the similar Science and Technology Centre in Kiev, and, as we shall see in Chapter 3, has also contributed to nuclear safety and non-proliferation objectives in the region through the Canadian International Development Agency (CIDA).

### *A Weaker Russia*

The scale of the changes in Russia's military over the past decade have been astounding; as one recent study has noted, "In Russia, treaty reductions, technological obsolescence, a lack of finances, and new concerns about physical security as a result of the break up of the Soviet Union have resulted

---

<sup>66</sup> Bruce Blair, "Loose Cannon," *The National Interest* (Summer 1998), p. 88.

<sup>67</sup> Graham T. Allison et al., *Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material*, Centre for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, 1996.

<sup>68</sup> Andrew and Leslie Cockburn, *One Point Safe*, Doubleday, New York (1997), p. 250-51.

in even more dramatic changes than in the US.”<sup>69</sup> The traditionally elite Russian nuclear forces have not suffered to the same extent as other services, but even they have not been immune; In 1996-97 Russian Defence Minister Rodionov warned that funding problems and bad management were making Russia’s nuclear forces dangerously “unmanageable.” The Central Intelligence Agency similarly claimed in 1997 that antiquated Russian central missile-command systems had accidentally gone to full “combat” mode several times since 1991.<sup>70</sup>

Russia’s nuclear arsenal peaked at about 45,000 warheads in the mid-1980s, yet the Soviet Union was unable to modernize these forces to keep pace with the United States. Russia currently has about 22,500 warheads, some 10,240 of which are thought to be operational. The START II treaty limit for U.S. and Russian deployed strategic warheads was 3,000-3,500 each, but Russia’s inability to maintain this level led it to press for a START III level of 2,000-2,500 each. As President Yeltsin explained in a May 1998 speech to Russian diplomats, “We have to reach lower levels of strategic weapons that would ensure our security and be equal to those of the United States. This will be a major breakthrough, a complete balance with the United States. Nobody will be in a position to threaten us.”<sup>71</sup> Yet even this is probably beyond Russia’s means to sustain; Bruce Blair told the Committee in Washington that most experts believe that the Russian strategic arsenal will fall to perhaps 1,000 warheads in ten years, and perhaps even as few as 500 in fifteen years.<sup>72</sup> President Yeltsin added in early July 1998 that “the fact that reports appear here and there in the media that we have got weaker on the nuclear front, first of all, they are seriously mistaken, and second, they do not help the state.”<sup>73</sup>

Russia has seized on nuclear weapons in the post-Cold War period as a means of offsetting the decline in its conventional forces, and as one of the few remaining symbols of its superpower status. As Dmitri Trenin, a former Russian military officer now affiliated with the Carnegie Endowment for International Peace put it in May 1998,

. . .there’s been an about face in the Russian elite’s attitude on nuclear weapons. The proposals of the Gorbachevian era to create a nuclear free world are dubbed reactionary romanticism by some of the very influential Russians. And if you look at the state of the nation which is ranked sixteenth in terms of GDP, which has male life expectancy just under sixty years, there’s not much left besides nuclear weapons to substantiate the claims to a status of great power. If you would throw in conventional military weakness and a number of other issues then you would see that there is some logic to those who de

<sup>69</sup> Arkin et al. (1998), p. 2.

<sup>70</sup> “Nuclear Weapons First in Russia’s Defence Policy: Gambling on a Dangerous Reform Plan,” *Strategic Comments*, International Institute for Strategic Studies, Vol. 4, Issue 1, January 1998, p. 1.

<sup>71</sup> “President Yeltsin’s Address to Russian Diplomats,” May 12, 1998, *International Affairs*, Vol. 44, No. 3 (1998), p. 4.

<sup>72</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 8.

<sup>73</sup> Reuters, “Yeltsin Says Russia Nuclear Force Not Weaker,” July 3, 1998.

facto renuclearize Russian security policy or at least Russian defense policy. This may be counter productive for Russia but that seems to be the case.

This does not mean, however, that there is a lack of interest in arms control. That Russia is on the verge of reversing itself on nuclear downsizing or reversing its nuclear posture. Not at all. But the reliance has certainly increased.<sup>74</sup>

In 1991-92 Russia formally reversed the Soviet Union's previous "No First Use" of nuclear weapons pledge, adopting instead a policy of first use if necessary closer to that of the United States; as the U.S. State Department explained in written answers to a U.S. Senate Committee in 1997, "The likeliest scenario — albeit still extremely unlikely — for a Russian use of nuclear weapons would probably be a small war on Russia's periphery which threatened to escalate beyond the Russian ability to prevent a catastrophic defeat with only conventional weapons".<sup>75</sup> Russia's December 1997 *National Security Concept* rightly emphasized that future threats to Russia's security are more likely to be internal ones resulting from economic factors rather than external and military. Yet the May 1997 appointment as Defence Minister of Marshal Igor Sergeyev, who had spent most of his career in the Strategic Rocket Forces, probably means that greater reliance on nuclear weapons will continue at least for the medium term, as Russia's badly overdue military reform is finally carried out under a nuclear umbrella. Yet U.S. nuclear policy exists in combination with strong conventional forces, which Russia no longer has; as one observer put it, "this ushers in a new era of 'flexible response,' but without much flexibility."<sup>76</sup>

Frank Miller told the Committee in Washington that the increased Russian reliance on nuclear weapons does not alarm the United States: he agreed with Sir Michael Quinlan that the Soviet No First Use pledge had been propaganda which would have had little impact in *practice*, and added that the new Russian policy is also clearly defensive in orientation, which is fine since the United States does not plan to attack Russia.<sup>77</sup> The State Department also downplayed the practical importance of the Russian change:

As a matter of declaratory policy, Russia's reliance on nuclear weapons in its strategic planning increased in 1992-93 and appears likely to increase again in the wake of NATO expansion or as a result of the military reform debate. However, the likelihood of Russia actually using nuclear weapons for the foreseeable future remains extremely low for two reasons. First, Russia is unlikely to find itself embroiled in any war of sufficient magnitude to warrant the use of nuclear weapons. Second, no matter what

---

<sup>74</sup> Transcript of a Proliferation Roundtable on: "A Report From Moscow," May 19, 1998, p. 5. Available on the Website of the Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Program.

<sup>75</sup> Hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate, One Hundred Fifth Congress, First Session, on *Current and Projected National Security Threats to the United States*, Wednesday, February 5, 1997, written responses included in the hearing transcript, p. 99.

<sup>76</sup> "Nuclear Weapons First in Russia's Defence Policy: Gambling on a Dangerous Reform Plan" (1998), p. 2.

<sup>77</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 16.



Russia's declaratory policy, any sane future Russian leader would weigh very carefully the possibility that his first use of nuclear weapons could have extremely negative consequences, threatening at least Russia's future political standing, perhaps even its physical existence.<sup>78</sup>

Most witnesses agreed, however, that Russia's deliberate lowering of the nuclear threshold as a result of weakness was a disturbing development; it will probably not be quickly changed, but it cannot be ignored.

### ***De-Alerting U.S. and Russian Strategic Nuclear Forces***

In a situation of increased American and decreased Russian nuclear capability, the questions are whether means exist to increase nuclear safety and stability, and whether Canada can play a useful role in advancing them. Most witnesses argued that the answer is yes to both.

As we have seen, while the size of the U.S. and Russian nuclear arsenals has been reduced since the end of the Cold War, their alert status and operational procedures are largely unchanged. During the Cold War both countries concluded that they could not be certain of their ability to absorb ("ride out") a surprise nuclear attack and still respond with a second strike. They had therefore developed systems that focused on launching very quickly. These alert levels could perhaps have been justified during the Cold War, when a surprise nuclear attack might have been possible, but they are difficult to justify now. In the case of Russia, at least, whose command and control and other nuclear infrastructure continue to deteriorate in physical and other terms, they are dangerously high. As the U.S. National Academy of Sciences pointed out in 1997,

The issue is one of balancing risks. During the Cold War, reducing the risk of a surprise attack appeared to be more important than the risks generated by maintaining nuclear forces in a continuous state of alert. With the end of the Cold War, the opposite is now the more credible view, and this has important implications for U.S. nuclear policy, making dramatically reduced alert rates possible and highly desirable.<sup>79</sup>

De-alerting, previously suggested by experts as a means of increasing nuclear safety and building confidence for further measures, really entered the mainstream of the U.S. debate in mid-1997, when Sam Nunn, a pragmatic and highly-respected former U.S. Senator and Chair of the Senate Armed Services Committee, joined with Bruce Blair to advocate the idea. Their June 1997 argument is worth quoting at length:

It is time for the United States and Russia to cast off the mental shackles of deterrence, to "de-alert" our strategic forces and embrace a new formula that makes our nuclear relationship more compatible with our political relationship.

---

<sup>78</sup> Hearing before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate, One Hundred Fifth Congress, First Session, on *Current and Projected National Security Threats to the United States*, Wednesday, February 5, 1997, written responses included in the hearing transcript, p. 99.

<sup>79</sup> *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy* (1997), p. 41.

The United States and Russia are no longer enemies, but almost six years after the end of the Soviet Union and communist rule there, we remain stuck in the Cold War logic of “mutual assured destruction.” By this formula, the security of each side depends upon the certain knowledge in Washington and in Moscow that their strategic forces could survive a nuclear attack by the other and answer with a devastating retaliatory strike. Accordingly, each country still maintains roughly 3,000 strategic nuclear warheads poised and ready to launch. These deterrent practices may have been necessary during the Cold War. Today they constitute a dangerous anachronism...

After explaining that the continuing budgetary and other problems in Russia mean that it is progressively less able to continue this situation safely, Nunn and Blair advocated the reciprocal and verifiable de-alerting of strategic forces:

By de-alerting, we mean adopting measures that increase the amount of time needed to prepare nuclear forces for launch. Although such measures could be reversed if circumstances change and national security requires it, de-alerting would create a judicious delay in the capacity for launch in order to assure more reliable control over nuclear weapons, to reduce daily nuclear tensions, and to strengthen mutual confidence in each other’s nuclear intentions. De-alerting does not mean the elimination of nuclear weapons, but it would eliminate their hair trigger, unlike the “de-targeting” steps taken under the 1994 Clinton-Yeltsin agreement which can be reversed in a matter of seconds...

De-alerting would lead to much safer nuclear postures. It would not solve the world’s problem of safeguarding detached nuclear warheads, nuclear materials and know-how, but it would greatly reduce the serious dangers associated with the deterioration of Russian nuclear control — as well as relegate to history the already remote threat of a sudden deliberate nuclear first strike.<sup>80</sup>

Recent developments have kept attention focused on this idea: Britain’s July 1998 *Strategic Defence Review* announced limited de-alerting measures, and the eight States which comprise the “New Agenda Coalition” featured de-alerting prominently in their June 1998 call for further action on nuclear disarmament.

Having discussed these issues with Bruce Blair and others in Washington, and heard witnesses’ strong support for the concept, the Committee fully endorses prompt action towards de-alerting. Any allied support would help, since the Committee was told in Washington that while U.S. Secretary of Defense William Cohen reportedly favours action on de-alerting, given the political backlash such a policy will likely provoke, he is attempting to strengthen the case before taking a public position.

---

<sup>80</sup> Sam Nunn and Bruce Blair, “From Nuclear Deterrence to Mutual Safety: As Russia’s Arsenal Crumbles, It’s Time to Act,” *The Washington Post*, June 22, 1997, p. C 1.

## *NORAD and Nuclear Stability*

Canada can do more than simply add another voice to the call for de-alerting by supporting related action within the North American Aerospace Defence (NORAD) Command, in which this country is an equal partner with the U.S. in the aerospace defence of North America. As Dr. Blair explained in an August 1998 submission to the Committee, during the Cold War the bomber and missile attack early warning operations carried out by NORAD were vital to deterrence, and therefore stability. Yet given the strong case now for de-alerting strategic nuclear forces:

NORAD procedures would be revised accordingly. De-alerting would downgrade the role of launch-on-warning and thus NORAD's role in supporting this increasingly dangerous option would decline. NORAD could assume greater responsibilities for supporting the operational safety of strategic forces, including Russian forces.

A direct link between NORAD and its Russian counterpart near Moscow would serve this purpose. A direct feed of NORAD warning information into the Russian warning network could partially compensate for deficiencies in the Russian warning network. A reliable stream of timely data on global missile launches could reduce the otherwise growing susceptibility of Russian warning to false alarms and other performance degradations. Of particular concern is the Y2K problem, the so-called millennium bug, that may afflict Russia's early warning network. According to U.S. officials, this bug could cause the Russian network to blank out or to generate false positive indications of enemy attack. Sharing warning information through a direct, real-time link could mitigate this effect. . .

Canadian support, both diplomatic and military, in achieving a functional "hot-line" between NORAD and Russia's main missile warning centre would be welcome. It is a prudent position on a matter of serious concern. It would promote nuclear safety without eroding deterrence.<sup>81</sup>

This proposal is very much in keeping with the arguments of Professor Douglas Ross, who similarly suggested to the Committee:

Advocating the provision of multilateral (and if need be unilateral Canadian) financial and technical assistance to Russia for restoring and improving its missile early warning capabilities so that the Russian leadership will not be driven to resorting to "launch on warning" procedures — with a faulty, error-prone warning system — or, even worse, relying on the largely automated and therefore inherently unstable "dead hand" retaliatory launch system.<sup>82</sup>

The Committee agrees that such action would be valuable both in the case of short-term safety and longer-term progress on disarmament. At their Moscow Summit in September 1998 the United

---

<sup>81</sup> Bruce Blair, "Canada's Role in NORAD and Contribution to Nuclear Stability," Submission to the Committee, August 1998.

<sup>82</sup> Professor Douglas A. Ross, *Containing the Nuclear Threat: Canada's Nuclear Arms Control and Disarmament Objectives: Risks, Opportunities and Constraints*, Submission to the Committee, April 1998, Addendum point 4.



States and Russia agreed to share, on a “continuous” basis, early warning information on the launches of ballistic missiles and space launch vehicles by any nation; announced that a joint early warning centre, the first of its kind, will be established on Russian territory; and agreed to establish a multilateral pre-launch notification regime for ballistic missiles and space launch vehicles — so that any state which chooses to participate could provide advance notification of a missile launch. Officials from the U.S. and Russia must now work out the details of these agreements. While Russia is not, of course, a party to NORAD, the Committee believes that NORAD can play a useful role in helping implement these agreements.

## **RECOMMENDATION 7**

**Given its potential contribution to nuclear safety and stability, and the need to act promptly to address the possible implications of the millennium bug, the Committee recommends that the Government of Canada explore further with the United States and Russia the feasibility of establishing a NORAD “hotline” to supplement and strengthen Russia’s missile early warning system. Canada should also strongly support the idea of broadening such a mechanism to include other nuclear-weapons-capable States.**

### *Surplus Fissile Material and the MOX Option*

Another key aspect of the nuclear problem is the surplus fissile material — mainly highly-enriched uranium and plutonium — which will become available over the next decades as a result of current and future arms reductions. This issue affects both the United States and Russia, but is of particular concern in Russia, which is less equipped to deal with it. Tariq Rauf explained to the Committee that as a result of sweeping arms reduction agreements, Russia will be releasing about 89 tonnes of plutonium and nearly 500 tonnes of highly enriched uranium from dismantled warheads, whose safety and security is very much in doubt as a result of the collapse of the former Soviet nuclear infrastructure. He continued:

There are a number of proposals on how to deal with it. The United States is buying the entire 500 tonnes of uranium coming out of dismantled warheads. The problem that still remains to be resolved is what to do with excess weapons plutonium. Canada, Japan and France have all expressed interest in burning up such plutonium once it has been converted into mixed oxide fuel. While the French proposal calls for MOX burn-up in Russia with French technical assistance, there are certain doubts about this given the lack of proper controls in Russia. Therefore, building a new plutonium-burning reactor in Russia would not be recommended.

Similarly, Japan does not have the reactors to burn such plutonium. Canada does. Without any major engineering modifications, our CANDU reactors could burn up this mixed oxide fuel and the spent fuel could then be kept under international safeguards.<sup>83</sup>

As we noted in the last Chapter, Canada's agreement-in-principle, at the 1996 Moscow Nuclear Safety Summit, to consider burning surplus Russian and American plutonium as MOX fuel, has been very controversial; a number of witnesses criticized this option, and the preliminary Parallex or MOX fuel "test burn," which has been repeatedly delayed. As Lorne Green of the Department of Foreign Affairs and International Trade noted before the Committee, "Part of the problem is that we're grasping at air here in a way, because there isn't a MOX project at the moment. It's something that's been out there for a couple of years now, and the United States and the Russians are looking at it, but they're looking at a lot of other things as well."<sup>84</sup> He continued, "Let me be clear: there currently is no proposal from either the United States or from Russia to consume fuel produced from surplus weapons plutonium in Canadian reactors. It is one option, and only an option, that is out there for consideration. If there were such a request in the years ahead, then it would have to be assessed in great detail."<sup>85</sup>

A number of witnesses were not satisfied with this argument. On the concept itself, Professor Franklyn Griffiths of the University of Toronto admitted that,

On the surface, indeed, you could say, well, not a bad idea; there's a lot of weapons plutonium out there, and surely something has to be done with it. You could say on the surface that to convert it into electricity here in Canada and to get it out of the hands of those who might use it once again for weapons purposes would be a great thing. On the surface there were advantages, it seemed to me, and yet I sensed this thing was not all that it appeared to be.

After studying the issue carefully, however, he came to a very different conclusion:

The initiative is wrong-headed. It does not produce the benefits that are claimed for it in terms of nuclear non-proliferation and disarmament . . . In fact, in some respects it is counterproductive and actually promises to make things worse if implemented in its present form.

He argued that this proposal promised to deliver costs to Canadians in the areas of safety, security, financial cost, and also governance:

On the governance costs, I take these seriously. These have to do with the integrity of the Canadian environmental and regulatory process, which is going to be very severely strained if this proposal goes through and we have actually to conduct an assessment on

---

<sup>83</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 7.

<sup>84</sup> *Evidence*, Meeting No. 32, February 19, 1998, p. 12.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 4.

what will be indeed an utterly unique international security proposition for which there is no assessment procedure in existence. There's nothing set up to deal with this. We'll have to create a new one from scratch. You could say that would be a good opportunity, perhaps. I'm not sure we're up to it

... In any case, I come down against this proposal firmly and say it should be withdrawn forthwith.<sup>86</sup>

Even Tariq Rauf, one of the few non-governmental experts to support MOX as the best of several poor options, admitted that,

Politically, yes, I would argue that this would be a difficult thing to sell to the Canadian public, particularly the routes along which trucks would pass carrying this material, but I think this is an issue where, again, there needs to be a multiparty debate and hopefully consensus on this issue. We're helping to reduce proliferation dangers.<sup>87</sup>

He added, however, that, given the *global* non-proliferation and other benefits of the MOX concept,

... the responsibility should not be Canada's alone. This Committee could consider a recommendation that the government approach the NATO allies and Japan to put in place a multilateral program to provide the technical expertise and the funding to facilitate the safe interim storage of excess weapons fissile materials, to assist the Russian Federation in converting excess weapons plutonium to MOX, and to underwrite the subsequent burn-up of this material in Canadian CANDU reactors, followed by permanent storage under IAEA safeguards.<sup>88</sup>

As the Committee learned in Washington, while MOX remains a fall-back option, it is not now among the mainstream choices in the United States.<sup>89</sup> Russia has traditionally supported the MOX option in the hope of recouping some of its investment over the years; it remains to be seen what it, and the United States, decide. In any event, it seems likely that if a formal MOX proposal is eventually submitted to Canada, it will be less extensive than was assumed in 1996.

The Canadian Government has given assurances that any future MOX proposal will be subject to all licensing requirements for safety, health, security and environmental protection. To this, we add the common-sense caveat that if the benefits of any MOX proposal will be widely shared, so too should the cost of, and responsibility for it. In addition to the in-depth study recommended in Chapter 1, in the interest of accountability, the Government must also ensure that Parliament plays a role in future debates and decisions over how best to address the global problem of surplus fissile material.

---

<sup>86</sup> Evidence, Meeting No. 33, February 19, 1998, p. 13. See also Franklyn Griffiths, *MOX Experience: The Disposition of Excess Russian And U.S. Weapons Plutonium in Canada*, July 1997.

<sup>87</sup> Evidence, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 10.

<sup>88</sup> Ibid., p. 7.

<sup>89</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 12.



## RECOMMENDATION 8

**The Committee recommends that the Government reject the idea of burning MOX fuel in Canada because this option is totally unfeasible, but that it continue to work with other governments to address the problem of surplus fissile material.**

### THE UNITED KINGDOM, FRANCE AND CHINA

*I would also emphasize that these reductions also affected the European powers, therefore France and the United Kingdom. I believe that it is interesting to note that the countries that had only a few hundred nuclear weapons also agreed to important reductions . . .*

*In fact, today only China is not following this general reduction scenario for arsenals. I allow myself to underline this because it is not generally stated. In fact, China leads very much in speech in disarmament issues, but not in fact.*

*Camille Grand*<sup>90</sup>

The United Kingdom, France and China are in a unique situation among the nuclear-weapon States. These permanent members of the United Nations Security Council have accepted the same disarmament and security undertakings as the United States and Russia under the nuclear Non-Proliferation Treaty; however, the fact that their arsenals — which range from about 450 operational warheads for France, to 400 for China and about 260 for the United Kingdom — never approached those of the U.S. and Russia in size has meant that they have not yet participated in nuclear disarmament negotiations such as START. Given that the arsenals of these “second-tier” nuclear-weapon States are not comparable to those of the U.S. or Russia, they will probably not accept negotiated reductions in their arsenals until after further U.S. and Russian reductions. Yet the issue is not simply a quantitative one, since these States join the United States and Russia in refusing to discuss substantive disarmament issues at the Conference on Disarmament. In fact, it has therefore been argued that they are in the best of all possible nuclear worlds: reaping whatever symbolic benefits unfortunately still accrue from being nuclear-weapon States, while at the same time allowing the U.S. and Russia — and now India, Pakistan and Israel — to take the brunt of international pressure to disarm. Despite having smaller arsenals than the United States and Russia, these States have a responsibility to demonstrate their willingness to act on their disarmament commitments.

Traditional European great powers, the United Kingdom and France acquired nuclear weapons as NATO members during the Cold War, partly to serve as a “second centre” to supplement the U.S. deterrent within the Western political grouping, and partly for other reasons. Since the end of the Cold War, they have both made significant unilateral reductions in both the size of their arsenals and the number of delivery systems: according to Camille Grand, French reductions have been on the

---

<sup>90</sup> Evidence, Meeting No. 67, June 11, 1998, p. 2.

order of 30% — from about 500 warheads to less than 400. While important and welcome, unilateral reductions are less satisfying because they are reversible.

Having tested its first nuclear weapon in 1960, France chose not to join the NPT in 1968, although it pledged to act as if it had. Public support for an independent (and therefore more costly) French nuclear deterrent has always been very strong, and remains so today. France's 1995 decision to break an international moratorium on nuclear testing and complete a final series of tests resulted in strong international criticism; yet, as promised, France moved in the following years to sign the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty. In 1998 France and the United Kingdom became the first two nuclear-weapon States to ratify the CTBT.

With the U.S. and Canada, the United Kingdom had been involved in the early research which led to the atomic bomb, and tested its first nuclear device in the 1950s. As Sir Michael Quinlan pointed out in 1997, since the early 1960s the United Kingdom's nuclear deterrent has mainly been based on the simple ("Mark I") desire for operational independence within NATO, rather than broader reasons; unlike France, it did not go so far as to create its own nuclear procurement system ("Mark II").<sup>91</sup> While it did not go as far as some critics had hoped, as one element of the new Labour government's "ethical" foreign policy, the UK's July 1998 *Strategic Defence Review* took a number of welcome steps in the area of nuclear policy: reducing the UK's nuclear deterrent from the previous maximum of 300 operationally-available warheads on Vanguard submarines to less than 200; adopting some de-alerting measures (while rejecting more comprehensive ones); and, especially, increasing transparency about the UK's nuclear arsenal, fissile material and doctrine.

Isolated from both the Western and later Eastern blocs during the Cold War, China has only recently begun to integrate itself into international non-proliferation and other fora; throughout the 1970s, in fact, it *advocated* the proliferation of nuclear weapons as a means of limiting the power of the United States and the Soviet Union. Since it continues to keep secret details of its nuclear program, China is the nuclear-weapon State about whose nuclear program the least is known; as Sir Michael Quinlan argued before the Committee, "... there could be much more openness about nuclear armouries, about numbers and types and yields and delivery systems and deployments. . . it does seem particularly desirable to persuade China, which is much the most secretive, to also engage in this endeavour."<sup>92</sup> China has traditionally refused to engage in such openness, but Harald Müller argued that it has been making greater efforts of late, and also that the May 1998 South Asian nuclear tests may actually encourage it to go further still:

With respect to China, I would assume that the interest in nuclear arms control and disarmament has disproportionately risen over the past two weeks because of the new situation in which China finds itself.

It is quite astonishing what efforts the Chinese have made in the last two or three years to understand what arms control and disarmament is all about, efforts such as the

---

<sup>91</sup> Sir Michael Quinlan (1997), p. 75-79.

<sup>92</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 7.

number of new experts they have trained and the new institutes they have created . . . I think this is really one of the few things that can be done to at least influence the mood in South Asia, particularly in India.<sup>93</sup>

### *Preparing for Nuclear Disarmament*

It has long been accepted that, despite their NPT disarmament commitment, these three nuclear-weapon States would only accept negotiated reductions in their nuclear arsenals following further substantial reductions in those of the United States and Russia. Camille Grand argued that:

I think they will get involved at some point; that's for sure. It's not clear yet whether it will be somewhere between a START II and a START III, or somewhere between a START III and a START IV, or later. I think the proper answer would be that they should get involved right away when it comes to transparency, when it comes to confidence-building measures. . .

When it comes to actual disarmament measures, I think the proper thing to do would be, when the United States and Russia decide on the next step, which is already almost planned, 1,500 warheads — the whole process started in Helsinki — France and Britain and China should say they seal at a certain level. It could be 500; it could be 400; it could be the existing level at that time. So they would make public their position and seal at that point.

Then, when Russia and the United States go below the 1,000 warhead point, we should accept, probably, a lower ceiling. Then, when we all come in the hundreds, we should determine if there should be a difference between France and the United States. Probably there should be, because we don't have the same responsibilities.<sup>94</sup>

## RECOMMENDATION 9

**In view of their responsibilities as nuclear-weapon States under the nuclear Non-Proliferation Treaty and as Permanent Members of the United Nations Security Council, the Committee recommends that the Government of Canada encourage the United Kingdom, France and China to: increase transparency about their nuclear stockpiles, fissile material and doctrine; support the call of Canada and other States for the substantive discussion of nuclear disarmament issues at the Conference on Disarmament; and explore with the United States and Russia means of preparing to enter nuclear disarmament reductions at the earliest possible moment.**

---

<sup>93</sup> Ibid., p. 22.

<sup>94</sup> *Evidence*, Meeting No. 67, June 11, 1998, p. 18.



## INDIA, ISRAEL AND PAKISTAN

*Let me start with the consequences of the events in South Asia. They have fundamentally changed the parameters of world politics, and nuclear disarmament in particular. These events are as significant as the fall of the Berlin Wall nine years ago. Unfortunately, they direct us in the opposite direction, away from cooperation, arms control, and disarmament, towards confrontation, arms racing and eventually nuclear war. The world community must make its utmost efforts to stem this fateful tide.*

*Dr. Harald Müller<sup>95</sup>*

The three nuclear-weapons-capable States of India, Israel and Pakistan have much smaller nuclear arsenals than the other five States; estimates vary considerably as a result of the clandestine nature of these programs, but, according to the Arms Control Association, these may range from 70 to 125 weapons for Israel, 60 to 80 for India, and 10 to 15 for Pakistan.<sup>96</sup> These States are in regions of longstanding conflict, however; since they have not accepted limitations on their nuclear programs which would reassure their neighbours, their nuclear programs risk provoking proliferation to hostile neighbouring States. While smaller than those of the five nuclear-weapon States, then, use of these arsenals is unfortunately perhaps more likely.

### *Regional Security and Nuclear Weapons*

Much has been written about the May 1998 Indian and Pakistani nuclear tests. Since they occurred at the end of the Committee's study, little of the testimony related directly to these events; yet far from invalidating earlier testimony, the Indian and Pakistani tests highlighted the need to reduce the perceived value of nuclear weapons, increase the safety of current nuclear programs through de-alerting and other measures, and encourage all States to join the nuclear non-proliferation regime based on the nuclear Non-Proliferation Treaty.

### *South Asia*

In the case of South Asia, India had demonstrated a nuclear capacity in 1974 when it broke written assurances to Canada and detonated what it referred to as a peaceful nuclear device; as we shall see in the next Chapter, this incident was to have important implications for the evolution of Canada's nuclear export policy. While it has long argued that the NPT is discriminatory, India did not attempt to justify its May 1998 tests on this basis, but on that of security needs; the Committee does not accept either argument.

Pakistan reportedly began its clandestine nuclear program shortly following its defeat and

---

<sup>95</sup> Evidence, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 2.

<sup>96</sup> *The State of Nuclear Proliferation*, Fact Sheet, The Arms Control Association, May 1998.

dismemberment by India in 1971;<sup>97</sup> the Committee was told by senior Pakistani politicians in June 1998, in a meeting planned before Pakistan's nuclear tests, that while Pakistan had reached the nuclear "threshold" by 1984-85, it did not assemble or test such weapons until forced to do so by the Indian tests 14 years later; in the words of Senator Muhammad Akram Zaki, Chairman of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs, "We thought balance of terror was better than terror of imbalance."<sup>98</sup> That Pakistan responded to the Indian test is not in dispute; however, the Committee believes that in doing so it reduced rather than increased both its security and its international reputation.

These nuclear tests have greatly worsened the regional security situation in South Asia, yet it is important to recognize that the basic issue remains one of regional conflict rather than nuclear weapons; these weapons increase the danger of the situation, yet India and Pakistan did not need them to fight three wars since 1947. The situation in South Asia also underlines the geographic and technical fact that the concept of "deterrence" which evolved during the Cold War between two superpowers thousands of miles apart cannot be assumed to apply in quite different circumstances, such as those in South Asia or the Middle East, where States with histories of conflict share long common borders and operate with less highly developed military command and control systems.

The Committee's few witnesses following the nuclear tests expressed various opinions about their possible consequences to international security and the non-proliferation regime. While all expressed concern about the developments, Sir Michael Quinlan added that, "... I hope that our governments will not proceed on the assumption that all is now lost and it has to go right on through weaponization to large deployments to arms-racing with China as well as Pakistan."<sup>99</sup> It is worth noting, in fact, that India and Pakistan reportedly came quite close to a nuclear confrontation in 1990, yet succeeded in diffusing the crisis.<sup>100</sup> Once again, there is complete agreement that if these regrettable tests are to have any positive effect, it will be because they shatter international complacency over nuclear issues.

The immediate need is to ensure that India and Pakistan do not weaponize or deploy nuclear weapons, and proceed over the longer term to roll-back their nuclear programs. At the same time, the international community must be willing to undertake all possible mediation and other measures to diffuse the volatile security situation in the region. Recognizing the difficulty of the issues involved, the Committee supports any Canadian or international action which can help these States reduce tension and develop a regional security dialogue and confidence-building measures in the region.

---

<sup>97</sup> Rodney W. Jones *et al*, *Tracking Nuclear Proliferation: A Guide in Maps and Charts 1998*, The Carnegie Endowment for International Peace, Washington (1998), p. 131.

<sup>98</sup> *Evidence*, Meeting No. 64, June 9, 1998, p. 6.

<sup>99</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 13.

<sup>100</sup> See Seymour Hersh, "On the Nuclear Edge," *The New Yorker*, March 29, 1993.

Influencing India and Pakistan will also demand partnerships which go beyond Cold War diplomatic groupings. Canada demonstrated the ability to help forge such coalitions during the Ottawa Process. The South Asian nuclear tests underline the fact that while the traditional political-diplomatic groupings within which we still tend to approach nuclear security issues remain useful, they are no longer sufficient; agreement on fundamental principles is more important than geographic location or political grouping.

### *The Middle East*

The issue in the Middle East, similarly, is not fundamentally a nuclear one, but one of regional conflict made more dangerous by nuclear weapons. Yet the importance of nuclear weapons cannot be underestimated. At a May 1998 meeting, Dr. Faisal Husseini, a member of the Executive Committee of the Palestinian Liberation Organization, told the Committee that Israel's possession of nuclear weapons, and the threat they imply, complicates and restricts efforts to achieve both a settlement of the Palestinian issue and a lasting peace in the Middle East.

Israel has long been considered a nuclear-weapons-capable State, although it has not overtly demonstrated a nuclear capability, preferring instead a policy of "nuclear ambiguity." Israel has always linked the issue of nuclear weapons to broader regional security concerns. In 1995 it stated for the first time that it would negotiate the establishment of a Nuclear-Weapon-Free-Zone in the Middle East following the achievement of a comprehensive peace: Foreign Minister Shimon Peres stated that Israel "would begin negotiation of a Middle East Nuclear Weapon-Free Zone two years after bilateral peace agreements were signed with all States, including Iran." As Professor William Walker has noted, however, "...Israel's subsequent retreat from the regional peace process increased its psychological reliance on military power and entrenched its determination to avoid restraint on its nuclear arms and to negate any attempt by another regional power to threaten it with Weapons of Mass Destruction." He adds that this hardening of Israeli policy has also contributed to the similar shift within the United States.<sup>101</sup>

### **RECOMMENDATION 10**

**The Committee recommends that the Government of Canada continue to support all international efforts to address the underlying regional security issues in South Asia and the Middle East. Working with like-minded States, it should take a more proactive role in stressing the regional and global security benefits of immediately increasing communication and co-operation between States in those regions as a means of building trust. In both regions — but particularly in South Asia given the recent nuclear tests — Canada should also stress: the freezing of nuclear weapon programs; adhering to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty and participating in the negotiation of the Fissile Material Cut-Off Treaty and; joining the nuclear Non-Proliferation Treaty as non-nuclear-weapon States.**

---

<sup>101</sup> Walker (1998), p. 510.



# Chapter 3: Preventing the Proliferation of Nuclear and Other “Weapons of Mass Destruction”

---

*With respect to values, you are right to talk about the links between, say, chemical weapons and nuclear weapons, and also biological and toxic weapons. We are talking there about fundamental values of maturity and restraint. We're talking about one of the values that's in the UN charter, that we should defend our security with the least diversion of human and financial resources. I think in a way we can look at the work of disarmament ambassadors as trying to accelerate the process of maturity in that respect, that is, the maturity of foresight and the maturity of restraint.*

*Christopher Westdal,  
Ambassador for Disarmament  
Testimony before the Committee, June 1995<sup>102</sup>*

Coming at the end of a decade that has seen increased attention paid to the threat of the further proliferation of nuclear, biological or chemical (NBC) weapons and missile delivery systems, the May 1998 nuclear tests by India and Pakistan seemed to some to symbolize the failure of international attempts to prevent such proliferation. Yet, while states must take effective, coordinated action to strengthen and enforce mechanisms for preventing the spread of chemical and biological weapons (CBW) and missile delivery systems, attention must not be diverted from the central priority of reinforcing the international regime to prevent the proliferation of nuclear weapons. The success of this regime to date far outweighs the failures, and the 1990s have seen it strengthened significantly, particularly through the indefinite extension of the Non-Proliferation Treaty and the adoption of a statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament at the NPT Review and Extension Conference in 1995.

Yet India and Pakistan, like Israel, never accepted the “bargain” of the NPT; the critical issue now is whether the further challenge posed by the May 1998 nuclear tests in South Asia can be seized by the international community as an opportunity to complete and consolidate this regime, particularly through a rededication to both the NPT itself and to the Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, which provide an already-agreed framework for doing so. With the nuclear status quo having been rudely broken, renewed political leadership will be necessary to both contain the fallout from the May tests and spur further progress towards a viable global non-proliferation regime. We believe Canada can play an important element in providing that leadership.

---

<sup>102</sup> *Evidence*, Meeting No. 59, First Session, Thirty-fifth Parliament, June 20, 1995, p. 16.

The threat of the proliferation of biological and chemical weapons and missile systems is increasingly used as a justification for nuclear weapons; this Chapter therefore begins with an overview of this issue and global responses to it. It then considers the global nuclear non-proliferation regime through a discussion of the nuclear Non-Proliferation Treaty, highlighting the NPT's compromise in preventing states from acquiring nuclear weapons, yet guaranteeing them access to the peaceful benefits of nuclear technology subject to international safeguards.

## **“WEAPONS OF MASS DESTRUCTION”**

*I think there is a wide spread view. . . in most of the things one reads about CBW proliferation, that the threat is getting worse, the problem has taken on sort of more serious form since the end of the Cold War and the threat is continuing to grow. I disagree with this. I think what has changed is the perception of the threat, not the reality of the threat.*

*During the Cold War, the Soviet Warsaw Pact CBW capabilities dominated our attention. But the reality is that CBW programs existed outside Europe. We just didn't pay a great deal of attention to them because our direct national security issues were most affected by the Warsaw Pact threat. In fact, if you look at the CBW proliferators club, most of these programs date back to the 1970s, 1980s, some of them even go back to the 1960s. In fact it's hard for me to think of a single CBW program that has emerged since the end of the Cold War and I can think of several that have been terminated.*

*Elisa Harris,  
Director for Non-Proliferation  
And Export Controls,  
US National Security Council, May 1998<sup>103</sup>*

Biological and chemical weapons and missile delivery systems pose real dangers which must be addressed by the international community. They are included in this report on nuclear non-proliferation and disarmament for two reasons. First, an overview of international efforts to prevent the proliferation of these weapons underlines how similar attempts to control nuclear weapons are complicated by the compromise nature of the nuclear Non-Proliferation Treaty, which obliges states to facilitate international nuclear cooperation. Second, as Canada's Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy noted before the Committee, “As a manifestation of the new nuclear realpolitik, we have started to hear that other weapons of mass destruction — chemical and biological weapons — provide a justification for nuclear weapons.”<sup>104</sup> By providing a new role for nuclear weapons, this dangerous argument will reduce the willingness of the nuclear-weapon States to fulfil their NPT obligations and pursue further nuclear disarmament.

Nuclear, biological and chemical weapons are increasingly considered as part of a single problem of “Weapons of Mass Destruction” (WMD). Such shorthand is convenient, but as witnesses

<sup>103</sup> Transcript of a Proliferation Roundtable on: “Deterring Chemical and Biological Weapons,” May 7, 1998, p. 4, Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Program Website.

<sup>104</sup> *Evidence*, Meeting No. 54, May 26, 1998, p. 6.

in Washington and Ottawa told the Committee, by obscuring real differences between these weapons, it tends to legitimize nuclear weapons. There exists a clear hierarchy among these weapons: nuclear weapons are the most difficult to construct, and their proven destructive and lethal capacity is tremendous; biological weapons are simpler to make than nuclear ones, and while they might be able to approach nuclear lethal capacity in specific circumstances, this is not easily accomplished; chemical weapons are the easiest to construct and have been used much more often, but fortunately their lethal capacity is not comparable. As Richard Betts summarized succinctly, “Nuclear arms have great killing capacity but are hard to get; chemical weapons are easy to get but lack such killing capacity; biological agents have both qualities.”<sup>105</sup>

Weapons of Mass Destruction were first used in this century when Canadian troops were attacked with chemical weapons at Ypres in 1915;<sup>106</sup> chemicals were used extensively by both sides thereafter during World War I. Despite the prohibition of their use by the 1925 Geneva Protocol, chemicals were again used to a limited extent by the Japanese in their invasion of Manchuria in the 1930s, reportedly by Egypt against Yemen in the mid-1960s, and by Iraq in the 1980s, first in its war with Iran, and, later, against its own Kurdish citizens.<sup>107</sup> Biological weapons have not been used in warfare in modern times, though both the United States and the Soviet Union developed large offensive biological warfare programs and arsenals during the Cold War. The U.S. program was ended after the negotiation of the 1972 Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC); however, the status of the former Soviet program is less clear.

After decades of effort, the international community has concluded treaties explicitly banning the possession and use of biological and chemical weapons; attention is now focused on improving transparency and verification of compliance with these norms. The United States has also taken the lead in conventional defence and other measures to counter the use of such weapons. As Frank Miller pointed out to the Committee in Washington, the U.S. has spent billions of dollars on conventional technologies to respond to chemical and biological weapons since 1993 under its Counter-Proliferation Initiative.<sup>108</sup>

The situation is more complex with nuclear weapons, since international law, in the form of the nuclear Non-Proliferation Treaty, accepts their possession, pending elimination, by the five nuclear-weapon States. As we have seen, despite attention and debate by legal scholars and others over the years, the International Court of Justice noted in 1996 that the current state of international

---

<sup>105</sup> Betts (1998), p. 32.

<sup>106</sup> “Proliferation: Weapons of Mass Destruction and NATO,” *Strategic Overview 1996*, Directorate of Strategic Analysis Policy Group Project Report 9625, Department of National Defence, Ottawa, November 1996, p. 71.

<sup>107</sup> Panofsky (1998), p. 4.

<sup>108</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 15.



law did not allow it to conclude definitively on the legality of the use of such weapons in all cases.<sup>109</sup> This distinction between biological and chemical weapons on one hand and nuclear weapons on the other has important consequences for international attempts to prevent proliferation. As Sven Jurschewsky, Senior Advisor on Nuclear Affairs at the Department of Foreign Affairs and International Trade, explained to the Committee as early as 1995,

Countries disarm, not because of legal injunctions, but because of their security circumstances. That expresses a fundamental difference between the CWC, the Chemical Weapons Convention, and the NPT. The Chemical Weapons Convention outlaws chemical weapons, period. The NPT does not, and that reflects a difference in the way those weapons are used and the character of those weapons. This has to be taken into account. That they are terrible abominations and should be gotten rid of is beyond question. The question is, how do you get from here to there?<sup>110</sup>

### *Post-Cold War Dangers*

Professor Jim Fergusson, of the University of Manitoba, told the Committee in February 1998 that, “I’m not going to get into the question of why or why not and under what conditions — there are various arguments — states will decide to go down a nuclear route or a chemical-biological one. Of course, if there was a harmony of interests among all states we wouldn’t have this problem, but the reality is that there is conflict.”<sup>111</sup> The end of the Cold War has been a mixed blessing in that regard: while reducing the threat of global nuclear war, it has also removed many of the disincentives which had previously discouraged states from attempting to acquire nuclear, biological and chemical weapons and advanced delivery systems.<sup>112</sup>

In addition to these political and strategic considerations, modern technology and “globalization” have tended to simplify the manufacture or purchase of the technology needed to produce biological or chemical weapons and missile systems — and, some would argue, even for nuclear weapons. This has led to increased fears of their proliferation to so-called “rogue” states, especially since revelations following the Gulf War of Iraq’s large-scale programs to manufacture such weapons. As Professor Douglas Ross argued in a submission to the Committee written before the South Asian nuclear tests of May 1998, “WMDs continue to proliferate ... without disarmament and arms control measures to bring stability to the Middle East, South Asia and East Asia, it is highly likely that some of these weapons will be used with catastrophic casualties — in the millions, not the

---

<sup>109</sup> One such scholarly work was undertaken by a former President of the International Court of Justice in conjunction with a former member of the Committee: see Nagendra Singh and Edward McWhinney, *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989.

<sup>110</sup> *Evidence*, Meeting No. 59, First Session, Thirty-fifth Parliament, June 20, 1995, p. 16.

<sup>111</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 10.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 2.

tens of thousands. Nor should politicians be under any illusions that such use would be confined to the global South.”<sup>113</sup>

### *The Lessons of Iraq*

A turning point in international understanding of both the threat of proliferation and methods of preventing it came in Iraq in the 1990s. As noted above, Iraq had used chemical weapons in its war with Iran and against its own people in the 1980s. Arguing that Iraq was also attempting to develop a nuclear capability, Israel had unilaterally attacked and destroyed Iraq’s plutonium-producing Osirak research reactor in 1981. The full extent of Iraq’s attempts to acquire NBC weapons and missile systems was revealed only following the end of the Gulf War, through the work of the UN Special Commission (UNSCOM), established to verify the dismantling of Iraqi biological, chemical and missile programs; the International Atomic Energy Agency (IAEA) was similarly charged with dismantling Iraq’s nuclear program.

Although Iraq had been thought a member in “good standing” of the nuclear Non-Proliferation Treaty and had declared a small nuclear power program (which was therefore subject to IAEA inspection), it had in fact broken its NPT obligations and carried out prohibited nuclear weapons work at other sites within the country. With the 1995 defection of senior Iraqi General Hussein Kamal it became clear that, despite several years of IAEA effort with the extraordinary investigative powers granted by the Security Council, Iraq had still managed to conceal the full extent of its nuclear activities.

The experience in Iraq served as a wake-up call for the international community. It heightened international understanding of the threat of the proliferation of NBC weapons and missile systems, and led directly to significant improvements in the regimes designed to prevent this. From a broader perspective, however, the growing debate over whether sanctions should continue until UNSCOM and the IAEA have completed their work underlines the need to agree on how best to respond to such future cases, and to generate and sustain the political will to do so.

### *Terrorism*

These political and technological developments, combined with continued fears of leakage of NBC expertise or material from Russia and elsewhere, have also increased fears that terrorists could gain access to such material; the 1995 use of nerve gas in the Tokyo subway by the Aum Shinrikyo cult confirmed these fears, as did later revelations that the same group had attempted to acquire uranium mining property in Australia in 1993 and that Chechen rebels had placed non-explosive but radioactive material in a Moscow park as a warning. As the August 1998 American missile attacks on alleged terrorist training camps in Afghanistan and a chemical weapons production facility in Sudan show, the danger of terrorist acquisition of such material is real, and must be addressed through increased intelligence and law enforcement cooperation. Elisa Harris of the U.S. National Security Council pointed out in May 1998, however, that it must also be seen in context:

---

<sup>113</sup> Ross (1998), p. 2.

It is striking to me in the three years since the Aum Shinrikyo did their attack in Tokyo that there has not been a copy cat incident involving other CW or BW. All of us feared three years ago that this would damage the taboo so that we would see an incredible upsurge in domestic terrorism incidence, but this hasn't happened and there are probably a number of good reasons for that. It is not so easy to make these things. It is not as easy to disseminate them, to protect yourself, and there are other much more accessible technologies, high explosives, much more predictable, that terrorists can and do use. While we need to be conscious of the terrorist threat and be preparing domestically for it, we need to be careful to keep it in its proper context.<sup>114</sup>

### *The Need for a Coordinated International Response*

Despite the success to date of non-proliferation regimes, they are not foolproof, and are best seen as means of warning the international community of any attempt to acquire NBC weapons and missiles. The technical elements of these regimes must be continually strengthened; however, the more difficult tasks will be to generate the political unity in the international community so that it can respond appropriately to the acquisition or use of biological and chemical weapons, and to reject attempts to use the threat of such weapons to justify the possession of nuclear arms.

Some feel that this role for nuclear weapons is an obvious evolution of deterrence policies. Commander in Chief of the United States Space Command, General Howell Estes III, admitted in the summer of 1998, however, that while deterrence had worked in the past against the Soviet Union and now Russia, in the future nuclear missiles "will be in the hands of people who are not going to be deterrable," for such missiles are "really a terrorist type of weapon."<sup>115</sup> Such comments should probably be seen in light of the ongoing debate in the United States over the desirability of missile defence systems; however, the basic point about the limits of deterrence remains. Camille Grand argued before the Committee that the use of nuclear weapons to respond to a chemical or biological attack would in fact be unnecessary and highly unlikely. Even so, this threat will undercut the willingness of the United States and other nuclear-weapon States to pursue further nuclear disarmament. Canada and other non-nuclear-weapon States must therefore stress that the dangers of biological or chemical weapons cannot be used as a justification for retaining nuclear weapons. As we shall see in Chapter 5, a number of witnesses added that effective international efforts to prevent the proliferation of biological or chemical weapons, without recourse to nuclear weapons, will demand increased commitment on the part of all States to collective diplomatic and, if need be, military action.

While there must be international ability to respond appropriately after the fact to the use or acquisition of such weapons, prevention is clearly the preferred choice. First, existing non-proliferation regimes, which focus on the denial of technology and materiel and the monitoring

---

<sup>114</sup> Transcript of a Proliferation Roundtable on: "Deterring Chemical and Biological Weapons," May 7, 1998, p. 10, Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Program Website.

<sup>115</sup> Quoted in Harry Summers, "Protecting the Homeland," *The Washington Times*, August 6, 1998, p. 18.



of potential production facilities, must be strengthened. More important, however, is the confidence-building value of such regimes; in addition to reinforcing the global norm against their acquisition or use, they assure States that their neighbours do not have access to such weapons, thereby helping reduce regional tensions.

### *Tightening Controls on Chemical and Biological Weapons (CBW) and Missiles*

While the 1925 Geneva Protocol prohibited the use of both biological and chemical weapons, it did not prohibit their possession or have any enforcement provision. Attention focused on chemical weapons in the 1980s following their use in the Iran-Iraq war. In 1985 the informal Australia Group was established to prevent the proliferation of such weapons while negotiations were undertaken to complete a more comprehensive Chemical Weapons Convention. Over the next several years, the mandate of the Australia Group expanded, first to include biological weapons, and, after the revelations of the extent of Iraq's CBW programs and the Tokyo subway attack, to consideration of sub-State groups as well as States themselves. The 30-member Group now applies collective decisions through national export control systems to limit the transfer of items that appear on a warning list, including: chemical precursors, equipment used in the production of chemical and biological weapons and biological warfare agents and organisms.

After years of negotiation, the Chemical Weapons Convention (CWC), which prohibits the development, manufacture and possession of such weapons, entered into force in 1997. In addition to capping CW proliferation by law in over 100 countries, and being the first global, verifiable arms control and disarmament agreement to ban an entire class of weaponry, the Convention has begun to roll-back programs in a number of States, such as China, India and South Korea, that unexpectedly declared having chemicals weapons production facilities or stockpiles. Above all, the Chemical Weapons Convention has established a new standard for intrusive international verification procedures, which are administered by the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons. The first year of activity under the Convention saw progress in advancing its goals, but several suspected chemical weapon States have still not signed it. Also, since they have not yet submitted the data required by its transparency regime, a majority of CWC States-Parties were in "technical non-compliance" with the Convention at the one-year mark.<sup>116</sup>

The 1972 Biological and Toxin Weapons Convention prohibited the manufacture and stockpiling of such weapons, although it permitted research in order to develop defences. A serious flaw in this Convention was its lack of the verification provisions included in more recently negotiated treaties. Efforts have been underway since 1994 to negotiate a legally binding instrument to strengthen the transparency and verification procedures of the Convention, using the Chemical Weapons Convention as a model. These efforts have to date produced the "rolling text" of a proposed Verification Protocol, but much disputed language remains to be negotiated, leaving the timing and content of any result far from certain.

---

<sup>116</sup> Erik J. Leklem, "At One Year, CWC Progress Tempered by Limited Transparency," *Arms Control Today*, April 1998, p. 27-28.

In 1987, following the “War of the Cities” between Iraq and Iran, Canada and other G-7 States established the Missile Technology Control Regime (MTCR) to restrict transfer of nuclear-capable missiles. In 1993 the scope of the MTCR was expanded to cover unmanned delivery systems capable of carrying chemical or biological weapons. In addition to the growth of formal membership in the regime, which now stands at 28 States, others, such as Israel and Ukraine, have announced that they will adhere to the MTCR Guidelines.

Canada and other States must remain aware of the new post-Cold War dynamics which have altered the threat of NBC proliferation and ensure that the international community is united on the need to respond forcefully to breaches of its security in this area. In the first instance, however, attention must be focused on strengthening existing international mechanisms to prevent the proliferation of NBC weapons. Though, spurred by events in Iraq, the past decade has seen success in this area, we cannot become complacent.

## RECOMMENDATION 11

**The Committee recommends that the Government of Canada work to strengthen international efforts to prevent the proliferation of chemical and biological weapons and missile systems and to ensure adequate funding for verification purposes. In addition to strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention through the negotiation of a Verification Protocol and continuing to support the operation of the Chemical Weapons Convention, the Government should also examine methods of increasing the effectiveness of the Australia Group and the Missile Technology Control Regime, as well as cooperation in intelligence and law enforcement to prevent terrorist acquisition of such weapons.**

## THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME

*Although the non-proliferation regime has suffered two serious shocks with the latest nuclear tests in South Asia, it is essential to look to the long-term with patience and policy steadiness. In reality, the seemingly fragile non-proliferation regime is quite resilient, and will remain so as long as the worldwide trend of reducing the stockpiles and moving away from reliance on nuclear weapons continues. Keeping the regime strong has always depended on attention, reinvigoration, and innovation. This long-term perspective gives reason to be optimistic that focused diplomatic efforts can minimize and even reverse proliferation. Still, as the Indian and Pakistani breakout shows, the challenges ahead will require giving non-proliferation higher priority as well as vision, determination and ingenuity.*

*Carnegie Endowment for International Peace, July 1998<sup>117</sup>*

---

<sup>117</sup> Carnegie Endowment for International Peace, Book Release: *Tracking Nuclear Proliferation*, 1998, Non-Proliferation Project Website, July 1998.

The global nuclear non-proliferation regime built up over the past three decades consists of a complicated series of interlocking international treaties, bilateral undertakings, and multilateral inspections, all aimed at halting the spread of nuclear weapons. In addition to the all-important nuclear Non-Proliferation Treaty, the major elements of this regime are the International Atomic Energy Agency (IAEA), which essentially verifies the NPT, and the export control systems of key nuclear supplier States.<sup>118</sup> While not perfect, this regime has so far been very effective in limiting proliferation, and has been strengthened in the 1990s, particularly in response to events in Iraq and the decisions of the 1995 NPT Review and Extension Conference.

While these technical elements are critical to the success of the non-proliferation regime, as we have seen throughout the report, the real issues remain political. Reducing the perceived value of nuclear weapons is central to persuading States not to pursue them. As we saw in Chapter 2, this will not be easy in either the five nuclear-weapon States, or the three other nuclear-weapons-capable States of India, Israel and Pakistan. Yet in the 1990s a number of States have decided that pursuing or retaining nuclear weapons would detract from their security rather than add to it.

Challenges remained, but until the May 1998 nuclear tests in South Asia, the growing strength of the nuclear non-proliferation regime was obvious: before joining the NPT, a number of States went beyond simply pledging not to construct nuclear weapons and actually chose to give up nuclear weapons on their territory (Belarus, Kazakhstan and Ukraine), destroy nuclear stockpiles (South Africa) and roll-back nuclear programs (Brazil and Argentina). The negotiation of two further Nuclear-Weapons-Free Zones (NWFZ) during the 1990s, in Southeast Asia and Africa, means that by the time all the existing and new NWFZ treaties take effect, nuclear weapons will be banned from all of the southern hemisphere except the open oceans, as well as portions of the northern hemisphere.<sup>119</sup>

The NPT itself was strengthened through its indefinite extension by consensus at the NPT Review and Extension Conference in 1995. The States Parties at the Conference also decided to strengthen its review process, adopted a Statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament and called for the negotiation of a zone free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East. As Ambassador for Disarmament Christopher Westdal, who led Canadian efforts at the Conference, explained to the Committee a month later,

The key thing is that permanence enshrines the treaty's values. We, that is, the global community, are now unequivocally committed to nuclear non-proliferation, disarmament and safeguarded peaceful use. These are not principles we are going to reconsider every once in a while; they are now among the permanent proclaimed values of the world community.

---

<sup>118</sup> Jones et al. (1998), p. 15.

<sup>119</sup> *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy* (1997), p. 50.



Permanent values, not temporary, irremediably uncertain provisions, now join the forces of nuclear non-proliferation and disarmament. That's the extension decision.

The principles and objectives are like a template; they are a political commitment to a program of action — that phrase has been resisted for a long time, and it's unprecedented — toward ultimately complete nuclear disarmament. We are to pursue that program determinedly and progressively.<sup>120</sup>

The key indicator of this strengthened regime is the fact that not only have no new nuclear-weapons-capable States emerged in the 1990s (India and Pakistan, like Israel, were already widely considered nuclear-capable in 1990), but the number of States actively pursuing nuclear weapons has been reduced. As the Carnegie Endowment for International Peace explained in July 1998 in its authoritative guide *Tracking Nuclear Proliferation*,

... today, only seven countries remain on the active nuclear proliferation "watch list": Israel, India and Pakistan, all of which are deemed capable of deploying or launching nuclear arms; and Iran, Iraq, Libya, and North Korea, which are less advanced in their quest for nuclear arms but nevertheless remain states of significant proliferation concern.

... considerably fewer countries are currently attempting to acquire nuclear weapons (or the ability to make them) than were trying to do so during the 1980s. The seven states that are of greatest concern today were already then considered proliferation threats.<sup>121</sup>

The Indian and Pakistani nuclear tests constitute an important political challenge to the global norms supporting the nuclear non-proliferation regime, and must be answered resolutely. As Professor William Walker of the University of St. Andrews in Scotland wrote in an August 1998 submission to the Committee,

Our greatest enemy at this time is pessimism. Claims are being made, especially in the United States, that events in South Asia show that the non-proliferation regime has failed, that further nuclear proliferation is unavoidable, that adherence to the Test Ban Treaty and development of further arms control measures are undesirable, and that only nuclear deterrence is dependable. These claims are unfounded. Indeed, the shocked reactions to India's and Pakistan's behaviour have shown the strength of commitment to the norms and institutions that constrain the acquisition and usage of nuclear weapons. Sadly, however, such claims have political appeal and express powerful vested interests. If given credence, they could inflict serious damage on those norms and institutions. Their centrality to international security needs to be reasserted, especially through rededication to the Principles and Objectives for Nuclear

---

<sup>120</sup> Evidence, Meeting No. 59, First Session, Thirty-fifth Parliament, June 20, 1995, p. 3.

<sup>121</sup> The authors add that, while not now on this list, Algeria and Syria may bear watching in the future. See Jones et al. (1998) p. 3.

Non-Proliferation and Disarmament that were agreed by all States Parties to the NPT at the 1995 Extension Conference.<sup>122</sup>

### *The Nuclear Non-Proliferation Treaty*

The nuclear Non-Proliferation Treaty remains the centrepiece of the international regime to prevent the further spread of nuclear weapons and eventually ensure their elimination. Witnesses before the Committee were unanimous in their recommendations to both preserve and strengthen this Treaty, without which there would be no legal or political restraint on any nation that decided to acquire nuclear weapons, or any obligation on the nuclear-weapon States to eliminate them. Ambassador Thomas Graham told the Committee in Washington that, in his opinion, the NPT is probably the most important international security agreement after the Charter of the United Nations.<sup>123</sup> Tariq Rauf expanded on this point before the Committee:

... the NPT is the cornerstone of the global non-proliferation regime. Without the NPT, there would be no strategic arms reductions and no reductions in nuclear weapons. Without the NPT, we would not have the assurance that the many countries — 38 countries or so — with civilian nuclear programs are not diverting those technologies and materials toward nuclear weapons use.

The non-proliferation treaty is the only multilateral legal commitment that has been undertaken by the five nuclear weapons states to reduce and ultimately eliminate their nuclear weapons.

This commitment was reinforced in 1995 ... when the NPT was made indefinite. Also, under UN Security Council resolution 984 of April 11, 1995, the five nuclear weapons states gave binding negative security assurances to all non-nuclear members of the NPT that they would not use or threaten to use nuclear weapons against them.<sup>124</sup>

The NPT is a complex bargain, negotiated over years in order to achieve several goals: ensuring that the number of nuclear-weapon States was capped at five (Articles I and II); ensuring that States that gave up the nuclear weapon option could still cooperate in developing the peaceful potential of nuclear energy and have access to the peaceful use of such energy under the supervision of the International Atomic Energy Agency (Articles III, IV and V); and ensuring that nuclear-weapon States negotiate to end the arms race and eventually eliminate nuclear weapons (Article VI). As Lorne Green, Director of the new Nuclear Non-Proliferation and Disarmament Implementation Agency at the Department of Foreign Affairs and International Trade summarized for the Committee in February 1998,

... a kind of compact is implicit — perhaps explicit — in the Non-Proliferation Treaty, a three-way compact. First, those countries which do not have nuclear weapons

---

<sup>122</sup> Letter from Professor William Walker to Bill Graham, M.P., August 6, 1998.

<sup>123</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 6.

<sup>124</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 18-19.

agree never to acquire them. Second, those countries which have nuclear energy capability, whether it be to produce electricity or to assist in medicine or agriculture, make the fruits of the peaceful uses of atomic energy available to those countries, particularly developing countries, which could benefit from them. The third part of the compact is that those states which do have nuclear weapons work very deliberately to reduce and ultimately eliminate nuclear weapons. That is the three-way compact.<sup>125</sup>

A key aspect of the NPT is that it now has near-universality: while about 60 States — a third of the world's total — remained outside the Treaty in 1990, that number has now dropped to four: India, Israel, Pakistan and Cuba;<sup>126</sup> with 187 States Parties, the NPT is the most widely-adhered to arms control treaty in existence. Apart from demonstrating the strength of the global norm against nuclear non-proliferation, this means that in a sense the international community can focus on the more practical issue of ensuring compliance with the Treaty.

### *An International Obligation*

Canada has been one of the strongest supporters of the nuclear Non-Proliferation Treaty, and of the disarmament measures it requires of the five nuclear-weapon States. Yet the NPT was by necessity a compromise; another key element, which was reaffirmed in 1995 and raised a number of times during the Committee's hearings, is the explicit link in the Treaty between agreement by the majority of States not to acquire nuclear weapons and the obligation of all parties to facilitate the fullest possible sharing of peaceful nuclear technology, under strict international safeguards. As Ambassador for Disarmament Christopher Westdal told the Committee in 1995, following the consensus decision to extend the NPT indefinitely and to increase the accountability of the nuclear-weapon States, "Having played a central role in persuading States parties that permanence would deepen accountability, Canada will bear a particular responsibility in work to ensure that the treaty's promises are indeed kept."<sup>127</sup>

While Canada has the right to establish the conditions under which it will permit international nuclear cooperation, as long as it has a domestic nuclear industry it is obliged to assist such cooperation. Critics before the Committee and elsewhere argue that Canada's role as the world's largest exporter of uranium, and a major exporter of nuclear technology undermines its non-proliferation objectives. As Kristen Ostling of the Campaign for Nuclear Phaseout put it in a submission,

The problem with Canada's nuclear non-proliferation policy is that fundamentally it does not work. Over the past 50 years, Canada's role as an "honest broker" in efforts aimed at nuclear disarmament has been continually compromised by its efforts to promote civilian nuclear programs at home and abroad. Federal and provincial efforts

---

<sup>125</sup> Evidence, Meeting No. 32, February 19, 1998, p. 16.

<sup>126</sup> This formulation is from John Simpson, "Smoke and Mirrors," *The World Today*, July 1998, p. 180.

<sup>127</sup> Evidence, Meeting No. 59, First Session, Thirty-fifth Parliament, June 20, 1995, p. 7.



to market CANDU reactors and uranium under the guise of the “peaceful atom” actually contribute to a reduction in global security.<sup>128</sup>

While the Committee understands the frustration of those who feel that global non-proliferation objectives are undercut, the commitment to the sharing of nuclear technology is a fundamental aspect of the Treaty. The priority must therefore be to ensure that such international nuclear cooperation does not contribute to the proliferation of nuclear weapons and to increase public understanding of and confidence in the system.

### *The Peaceful Use of Nuclear Energy*

Guaranteed access to the benefits of the peaceful use of nuclear energy was eventually included in the nuclear Non-Proliferation Treaty; however, the need to devise a safe means of doing so had been acknowledged as early as American President Dwight Eisenhower’s 1953 “Atoms for Peace” speech to the United Nations, which also suggested a cut-off in the production of fissile materials.

In principle, there are at least five types of peaceful use of nuclear energy: propulsion; civil engineering and mining; research; medical, agricultural and industrial uses of isotopes; and electricity production.<sup>129</sup> The use of nuclear energy for the production of electricity was seen as an attractive option for developing and other nations as early as the 1950s, and over the decades it became the most significant application of nuclear energy worldwide. Initially it was assumed that the plutonium created in the efficient operation of power reactors could not be used for explosive purposes; when this proved incorrect, the International Atomic Energy Agency was created to monitor the operations of power reactors, their associated facilities and the nuclear materials they utilized. As Dr. Gordon Edwards of the Canadian Coalition for Nuclear Responsibility pointed out before the Committee, the system has its limitations. In his words,

We all know by common sense that auditing books does not prevent theft; what it does is detect theft after the theft has occurred. We do not have any systems in place to absolutely prevent the theft of money, the theft of diamonds, the theft of heroin, the theft of gold, the theft of anything you care to mention. To say that these inspections are going to prevent the diversion of plutonium is self-deception.

The fact of the matter is — and when Trudeau was Prime Minister he made this quite clear — that ultimately these safeguards rest on one thing only, and that is good faith, the good faith of the people who give their word. You heard yourself that Iraq didn’t keep its word. Well, neither did North Korea, neither did India, and I suppose in the future neither will other countries.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Kristen Ostling, *Canada’s Nuclear Policy and Proliferation Risks*, Submission to the Committee, Campaign for Nuclear Phaseout, February 19, 1998, p. 1.

<sup>129</sup> Emily Bailey et al., Briefing Book Volume I: *The Evolution of the Nuclear Non-Proliferation Regime*, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (1998), p. 17.

<sup>130</sup> *Evidence*, Meeting No. 33, February 19, 1998, p. 3.

The Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation accepted as much when it argued in 1998: “The IAEA never aspired to prevent the misuse of such facilities or materials in this context: rather its aim was, and is, to deter such misuse by providing the international community with early warning of any diversions from declared uses.”<sup>131</sup>

### *The International Atomic Energy Agency (IAEA)*

Created in 1957, the International Atomic Energy Agency is an international organization whose principal missions are to facilitate the use of nuclear energy for peaceful purposes and to implement a system of audits and on-site inspections (collectively known as “safeguards”) to verify that nuclear facilities and materials are not being diverted for nuclear explosive purposes. In addition to monitoring all peaceful nuclear activities in non-nuclear-weapon States under the NPT, the IAEA also monitors individual facilities and associated nuclear materials in non-NPT States, such as India, Pakistan and Israel, at their request, and ensures that these facilities cannot easily be used to support nuclear weapons programs.

While most Committee members accept that the IAEA is the body best qualified to ensure that nuclear activities remain civilian-related, some witnesses disagreed. As Irene Kock of the Nuclear Awareness Project put it,

This, as you know, is a UN agency. It has a dual mandate of promoting the peaceful uses of nuclear technology and running our safeguarding regime internationally.

We have great concerns about this schizophrenic role. We believe it’s fundamentally a problem that the IAEA is trying to run in both directions at the same time. We think the IAEA should be reformed, and I would urge you to advise the Canadian government that we push for those reforms to make the IAEA strictly a safeguarding organization and to work to strengthen those mechanisms and to split or stop entirely the UN promotion of the peaceful uses of nuclear power.<sup>132</sup>

Until 1991, the IAEA monitored only facilities “declared” by the country in question. Following its discoveries in Iraq, however, the IAEA announced that it would thereafter exercise its previously unused authority to conduct “special inspections,” demanding access to undeclared sites where nuclear activities were suspected. The worth of such surprise inspections was proven the next year, when the IAEA attempted to conduct them in the Democratic People’s Republic of Korea (North Korea), which had signed the NPT in 1985, but had not finalized a safeguards agreement with the IAEA until 1992. Following the Republic’s initial declaration of its nuclear materials and facilities, the IAEA carried out a series of inspections which revealed evidence of discrepancies. In 1993, the IAEA call for a special inspection of two undeclared sites, resulted in a North Korean announcement that, as provided for in the Treaty if a country’s “supreme interests” are jeopardized, it

---

<sup>131</sup> Bailey et al. (1998), p. 17.

<sup>132</sup> *Evidence*, Meeting No. 33, February 19, 1998, p. 10.

was withdrawing from the NPT. Despite a 1994 Agreed Framework accord, which saw North Korea suspend its withdrawal from the NPT and freeze its nuclear program in return for safer reactors and heavy fuel oil from the United States, South Korea and Japan, the issue has yet to be fully resolved, and in fact is again of increasing concern.

As Tariq Rauf pointed out before the Committee, while the case of Iraq was a failure of the non-proliferation system (though it led to improvements), the experience of North Korea should be seen as a success. In his words,

We have had only two instances, and of those two Iraq was the more serious. This was a failure of the international community not to detect that program earlier, but it was also collusion of the international community. The United States actively supported Iraq in the Iran war. They shared satellite reconnaissance information with Iraq. The Iraqis had very good information on how to elude U.S. satellites. . .

DPRK was not a failure. It was the IAEA that found the plutonium problem in time.<sup>133</sup>

The IAEA went on to develop a new set of safeguards under “Program 93+2” (begun in 1993 and finished in 1995), that would be significantly more efficient and effective. In essence, rather than its previous focus on detecting the diversion of material at declared nuclear facilities only, under the new program, the IAEA could detect undeclared activity throughout the country in question. According to Dr. John Hodgkinson, of the Atomic Energy Control Board:

The protocol . . . will give the agency considerably greater powers. It will give the agency greater access to information associated with a state’s nuclear cycle and nuclear endeavours, and it will also give the agency enhanced access to locations in the state in order to be able to look at nuclear sites in more detail and even go to areas that don’t have nuclear sites, on the basis of information coming in from other sources and analysis of detailed safeguards information.

The safeguard system will be considerably strengthened and will be very much better, I feel, than the previous system, which was based on agency verification of declared material only, and the restriction, essentially, of inspectors and inspection activities to certain parts of declared facilities. The new protocol will give the agency a lot more ability to sort out situations like those in the Iraq business.<sup>134</sup>

A draft Model Additional Protocol to implement the new safeguards has now been developed, but implementation of this strengthened system will require all NPT States Parties voluntarily and individually to negotiate with the IAEA an Additional Protocol which will supplement and supersede any existing agreements. Canada deliberately moved to be among the first major nuclear energy States to begin discussions of a new Protocol with the IAEA; in June 1998, the Committee

---

<sup>133</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 9 and 13.

<sup>134</sup> *Evidence*, Meeting No. 32, February 19, 1998, p. 17.



was told that it hoped to adopt such an Additional Protocol in the fall of 1998;<sup>135</sup> the Protocol was signed in September 1998, and is expected to enter into force in the first half of 1999.

Even with these improvements, the safeguards system cannot be perfect; however, its deterrent effect will be strengthened since, once it is implemented, would-be violators cannot be confident that their misuse of nuclear materials will go undetected. Since adoption of a new Protocol is voluntary and negotiations are time-consuming, however, full implementation will not happen quickly. In addition to leading by example, it will be necessary for Canada and other States to apply political pressure wherever possible to encourage full participation and speed up the process.

## RECOMMENDATION 12

**The Committee recommends that the Government, having strengthened the international safeguards regime by signing its new Model Protocol with the International Atomic Energy Agency, use all means at its disposal to convince other States to do likewise. Before entering into a future Nuclear Cooperation Agreement with any other State, the Government should, at a minimum, require that State to adopt the new Model Protocol.**

### *Nuclear Export Controls*

The two complementary multilateral mechanisms for restricting the transfer of nuclear materials are the Non-Proliferation Treaty Exporters Committee, usually referred to as the Zangger Committee, and the Nuclear Suppliers Group, or London Club. The Zangger Committee was established in 1971 as a means of coordinating restrictions on the export of nuclear technology among nuclear exporters who were NPT signatories, ensuring that such export took place only under IAEA safeguards. In 1974 the Committee adopted a set of guidelines and a “trigger list” of items whose export would be permitted only to States willing to accept IAEA safeguards. The 33-member Zangger Committee continues to operate, but has largely been overshadowed in recent years.

Following India’s explosion of a nuclear device in 1974, the United States called for the formation of a Nuclear Suppliers Group, which went further than the Zangger Committee by including France, which was not then an NPT signatory, and restraining transfers of uranium enrichment and plutonium reprocessing technology. The Nuclear Suppliers Group moved following the Gulf War to “harmonize” itself with the Zangger Committee trigger list, modify its export control guidelines to include 65 “dual-use” items as well as purely nuclear items, and to preclude nuclear commerce with States, such as India and Pakistan, that do not accept IAEA safeguards on their entire nuclear infrastructure.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Evidence, Meeting No. 59, June 2, 1998, p. 7.

<sup>136</sup> Jones et al. (1998), p. 307-309. The 1995 Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies also aims to complement and reinforce without duplicating existing control regimes for Weapons of Mass Destruction.

## *Bilateral Agreements*

Nuclear exporting countries such as Canada have also developed national systems over the decades. In the weeks following the May 1998 Indian and Pakistani nuclear tests, attention in the press and elsewhere focused on the Canadian role in providing nuclear technology to both countries decades ago. While critics accept that Canada acted in good faith in the 1950s and 1960s, and that India broke written undertakings to use this technology only for peaceful purposes by detonating a so-called “peaceful” nuclear device in 1974, the real question is whether Canada learned from this experience to strengthen its nuclear export control system sufficiently.

As explained to the Committee in June 1998 by Ralph Lysyshyn, Director General of the International Security Bureau at the Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada’s modern nuclear export control system has been shaped by its experience with India, whose actions in breaking its commitments and using Canadian technology for explosive purposes led to Canada’s current stricter system for regulating nuclear exports.<sup>137</sup>

Beginning in the mid-1950s, soon after President Eisenhower had launched the “Atoms for Peace” program to provide access to peaceful nuclear technology in exchange for promises that it would not be used for weapons, Canada agreed to provide India, a fellow Commonwealth member and a leader of the Non-Aligned Movement, with a CIRUS (Canada-India-United States) nuclear research reactor under the Colombo plan. In exchange, India gave written “peaceful assurances” that the reactor would not be used for weapons purposes. Two power reactors, RAPS I and II, were similarly provided in 1963 and 1966. By 1971 it became clear that India would not become a party to the new nuclear Non-Proliferation Treaty or accept the new “full-scope” (comprehensive) safeguards developed by the IAEA. While it agreed to accept more limited facility-specific safeguards on the two RAPS reactors, it refused to do so for the original CIRUS reactor. In 1974, violating its commitments to Canada and other nuclear suppliers, India detonated a nuclear device using plutonium reprocessed from the spent fuel in the CIRUS reactor. Canada immediately suspended all nuclear cooperation with India, and, following a review that strengthened Canadian policy for nuclear exports, in 1974 terminated all bilateral nuclear cooperation with that country.

Canada had similarly agreed to provide Pakistan with a KANUPP power reactor in 1965 in exchange for assurances that it would be used only for peaceful purposes. In 1969 Pakistan agreed to apply facility-specific IAEA safeguards at the site. When it was not willing to agree to requirements of the strengthened Canadian policy after 1976, however, Canada ended nuclear cooperation with that country. According to the IAEA, no material from these three facility-specific safeguarded reactors in either India (two) or Pakistan (one) was used in the May 1998 nuclear tests.

The strengthened Canadian policy requires that, before this country will consider entering into nuclear cooperation with any non-nuclear-weapon State, that State must make a legally binding

---

<sup>137</sup> The following is based on the explanation of Canadian policy given to the Committee in June 1998, by Ralph Lysyshyn, Director General of the International Security Bureau at DFAIT. See *Evidence*, Meeting No. 59, June 2, 1998, p. 3.

commitment to nuclear non-proliferation by becoming a party to the NPT or an internationally legally binding equivalent, thereby accepting full-scope IAEA safeguards on all of its current and future nuclear activities; and enter into a legally binding bilateral Nuclear Cooperation Agreement with Canada which covers non-proliferation and other commitments, including: Canadian control over the re-transfer to a third party of any Canadian items subject to the Nuclear Cooperation Agreement and consent that, should the IAEA be unable to apply safeguards in the country, Canada would be permitted to carry out bilateral safeguards. These requirements also apply to non-Canadian equipment or nuclear material used in conjunction with Canadian nuclear items.<sup>138</sup>

Each export of a nuclear item requires an export permit from the Department of Foreign Affairs and International Trade and a licence from the Atomic Energy Control Board; these are issued only after the responsible official is satisfied that all requirements of Canadian policy have been met. Finally, while compliance with these minimum requirements are necessary for Canada to enter into nuclear cooperation with a given country, ministers must still decide whether the country will be a suitable nuclear partner. The government has refused cooperation in the past; one Committee member recalled Iraq's attempts to enter into nuclear cooperation with Canada, "They met all the prerequisites . . . but we had made a decision not to sell to them and today we are saying we made a wise decision."<sup>139</sup> While the majority judged it beyond the scope of this Report, in the course of considering how best to ensure the strength of Canada's policies in this area, some members of the Committee would have preferred to open the broader question of whether or how to increase the role of Parliament in approving international agreements.

These initial requirements and decisions are much stronger than the policy in place when Canada originally provided nuclear technology to India and Pakistan, but it is also necessary after agreeing to cooperate to maintain constant dialogue with partners. Mr. Lysyshyn added that,

As part of our ongoing nuclear relationship, Canadian officials carry on periodic bilateral nuclear consultations with our partner countries. These provide an opportunity among other things to reconcile the detailed records of transfers of nuclear items subject to the agreement and to ensure that Canada's partners remain fully conscious of Canada's high priority to ensuring that nuclear co-operation is used only for peaceful and non-explosive end uses.<sup>140</sup>

The Committee does not believe that "periodic" meetings — which in practice are annual with our larger partners and less frequent with others — are sufficient given the need to ensure the integrity of the system and convince Canadians of its rigour.

---

<sup>138</sup> Canada currently has 22 Nuclear Cooperation Agreements with 36 countries — one agreement covers the 15 countries that are part of the European Atomic Energy Community (EURATOM).

<sup>139</sup> *Evidence*, Meeting No. 59, June 2, 1998, p. 20.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 4.



## RECOMMENDATION 13

**The Committee recommends that the Government of Canada meet annually with the other parties to all Nuclear Cooperation Agreements to review the application of such Agreements, and table a report on the results of such meetings in Parliament.**

### *Nuclear Safety*

An important element of the peaceful use of nuclear energy is obviously nuclear safety. During the Committee's hearings, Canada's actions on this front were questioned on two counts: with respect to CIDA nuclear activities, and Canada's decision to provide nuclear safety assistance to India and Pakistan even after it had terminated bilateral nuclear cooperation.

In the case of CIDA, Charles Bassett, Vice-President of the Agency's Central and Eastern European Branch, explained that

The Canadian Technical Assistance Program in the nuclear sector is a response to the priority given to nuclear non-proliferation by the international community, particularly since the break-up of the Soviet Union. It embodies one of the Canadian government's priorities concerning foreign policy, that is, to promote Canada's interests and security, including nuclear safety.<sup>141</sup>

Since this Program is funded under CIDA's Technical Cooperation mandate, he pointed out that it does not reduce the amount available for development assistance. The priorities of the Program are enhancing the safety of Soviet-designed nuclear power plants, helping Ukraine deal with the aftermath of the Chernobyl explosion and non-proliferation, and most members supported these priorities and related projects. Some, however, questioned whether support for any nuclear activities was a proper use of CIDA funds. As we saw in Chapter 2, one of the most controversial issues in this area is the question of MOX; some witnesses and members expressed particular concern about CIDA's decision to fund a \$1.6 million study by Atomic Energy of Canada Ltd. of the feasibility of converting plutonium to Mixed Oxide (MOX) fuel.

Mr. Lysyshyn explained to the Committee that it had been in response to growing international concern about nuclear safety following the Chernobyl accident in 1986 that Canada had allowed Pakistan and India to participate in the CANDU Owners' Group program for sharing public domain, non-proprietary, safety-related information. At the urging of the IAEA, in 1990 Canada also authorized limited assistance under international auspices to address "serious and urgent" safety concerns at the Canadian-supplied safeguarded reactors in Pakistan and India. India had rejected this assistance, Pakistan had accepted it; it was largely diagnostic in nature and aimed at identifying any serious and urgent safety concerns.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Evidence, Meeting No. 32, February 19, 1998, p. 9.

<sup>142</sup> Evidence, Meeting No. 59, June 2, 1998, p. 6.

## *Sustaining the NPT and Pursuing Disarmament*

*In recent years, international nuclear relations have been bedevilled by controversy over global nuclear disarmament. Events in South Asia have made disarmament both more difficult to achieve and more desirable and inescapable as a political objective. A mechanism **has** to be found which will enable states to address nuclear disarmament in an intergovernmental setting. The NPT will be endangered if the opposition of the nuclear weapon states, and of the United States in particular, to such an endeavour is not lifted. However, the attitude towards disarmament must be pragmatic — it is easy to preach disarmament but difficult to achieve it. Disarmament can only be approached patiently through the progressive marginalization of nuclear weapons: it will only be achieved through a step-by-step learning process rather through a grand time-limited project of elimination. In my view, the question that deserves to be addressed collectively by states is how to manage and give energy to this evolutionary process, rather than how to draw up a detailed disarmament plan.*

*Professor William Walker*

*Submission, August 1998<sup>143</sup>*

Much has been written about the changed nature of the global nuclear agenda in the aftermath of the Indian and Pakistani nuclear tests, yet no such change has taken place. While it may now be more difficult to achieve, the international nuclear non-proliferation and disarmament agenda — based on the thirty-year old nuclear Non-Proliferation Treaty as reinforced by the 1995 statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament — remains the same. The aim is to ensure that no more states acquire nuclear weapons while those which have already done so eliminate them. Some prefer to distinguish between “non-proliferation” and “disarmament” measures, yet the dual nature of the NPT makes this distinction more artificial than real; continued progress on disarmament is critical to supporting non-proliferation.

In light of the Indian and Pakistani nuclear tests, the international community must obviously be prepared to pursue creative multi-level policies for reducing regional tensions in South Asia, ensuring that nuclear capabilities are not weaponized or deployed and re-engaging all States in the process of global nuclear disarmament. The basis of these policies, however, must remain the nuclear Non-Proliferation Treaty. The Committee rejects suggestions that the NPT might be re-opened in order to acknowledge India and Pakistan formally as “nuclear-weapon States”; such action would undermine the Treaty itself, and in any event, the opinion of the 187 states that have accepted its compromise must take precedence over the four that have not. Even if India and Pakistan are currently unwilling to renounce their nuclear programs and join the NPT as non-nuclear-weapon States, the goal of the NPT remains universality. The Committee notes that France, in 1968, even though it did not join the NPT until more than two decades later, stated that it would “behave in the future in this field exactly as the States adhering to the Treaty”; in the current

---

<sup>143</sup> William Walker, Letter to Bill Graham, M.P., August 6, 1998, p. 2.

situation it would be helpful if India and Pakistan did likewise and would commit themselves to behaving as if they were NPT parties.<sup>144</sup>

In the time remaining before the next NPT Review Conference in the year 2000, it is essential that member States continue to vigorously pursue the strengthened review process agreed to in 1995. Despite attempts by Canada, South Africa and other states to ensure that the Preparatory Committee meetings consider substantive rather than simply procedural issues, however, the nuclear-weapon States have so far been unwilling to honour their 1995 commitments. This has contributed to a further polarizing of the debate and, if it continues, may lead some non-nuclear-weapon States to reconsider their support for the NPT. As Harald Müller pointed out to the Committee, the success of the 1995 Review Conference had also been increased by the decision to set interim goals to help sustain momentum in the disarmament agenda:

... there's one thing that could be done, which is what the 1995 NPT extension conference did — namely, to identify one or two priority measures that the nuclear weapons states are supposed to implement during the forthcoming five years. That was done in 1995, the CTBT was concluded, and a serious effort was made to get cut-off conventions rolling. All five observed the moratorium on fissile material production. I think it would make enormous sense if the NPT conference in the year 2000 would again identify one or two or at most three steps that the nuclear weapons states would be supposed to tackle during the coming five years. That is the only sort of timeframe that I deem sensible.<sup>145</sup>

Witnesses discussed the merits of various disarmament treaties and mechanisms, ranging from the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty to a Nuclear Weapons Convention. Their comments before the Committee differed in emphasis, but were unanimous on the need to re-invigorate the multilateral disarmament agenda, which has seen little progress in recent years in either the Conference on Disarmament or the Preparatory Committee meetings for the next review of the NPT in the year 2000. In addition to overcoming the increasing polarization of recent years, the international community must also ensure that the South Asian nuclear tests are used to further the disarmament agenda rather than hamper it. As Harald Müller pointed out,

It is unlikely to me that China will ratify the Comprehensive Test Ban Treaty, not until India's plans have become clearer. This means, presumably that Russia and the United States will not ratify either. I cannot conceive of this U.S. Senate agreeing to ratification if the two supposed nuclear rivals hold back.

---

<sup>144</sup> Quoted in William Walker, "International Nuclear Relations After the Indian and Pakistani Test Explosions," *International Affairs*, 74, 3 (1998), p. 522, note 49.

<sup>145</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 11.



Of course, this reaction would be wrong. A clear and unambiguous signal from the nuclear weapon states that the incremental approach they have taken towards nuclear disarmament will continue unabatedly is badly needed in order to contain the negative consequences of Indian and Pakistani actions.<sup>146</sup>

He continued that "Steps are required toward nuclear disarmament along each of four different front lines": sealing the end of the nuclear arms race, continuing further reductions through the START process, reassuring others through such mechanisms as de-alerting, and increasing transparency through mechanisms such as the nuclear arms register to cover both weapons and fissile materials that Germany proposed in 1993.<sup>147</sup>

The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, which will prevent all nuclear tests, and thus experimentation with warhead technology, must enter into force without delay; Canada should act as quickly as possible to ratify it, and encourage the United States and other states to do likewise. The Treaty provided that a Conference of the States which had already ratified it be convened if it had still not entered into force by September 1999. The international community should endeavour to convince India and Pakistan to accept the CTBT unconditionally. If they refuse to do so by September 1999, however, the States assembled at that Conference should follow the advice of Ambassador Thomas Graham and others, and take all means consistent with international law to bring the Treaty into force nevertheless.<sup>148</sup>

Witnesses before the Committee also stressed the importance of the Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT), which will place limits on the number of warheads which can be produced. While an agreement had been reached to pursue such a Treaty, it had been stalled for years at the time of our hearings. Camille Grand argued,

I believe that a country like Canada has a role to play in this Ottawa-type process because it is true that the nuclear powers may be poorly positioned to push for this type of treaty.

... non-nuclear countries with a strong nuclear industry, such as Canada and Germany, have a role to play to get this treaty out of the kind of rut in which it is blocked in Geneva for regrettable procedural questions. . . I believe that a real push on the part of the non-nuclear western countries with a tradition of disarmament would be beneficial.<sup>149</sup>

The Committee therefore welcomes the August 1998 agreement to finally pursue negotiation of the FMCT at the Conference on Disarmament, both as an exciting opportunity to approach these

---

<sup>146</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 3.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>148</sup> See Ambassador Thomas Graham Jr., "South Asia and the Future of Nuclear Non-Proliferation," *Arms Control Today*, May 1998.

<sup>149</sup> *Evidence*, Meeting No. 67, June 11, 1998, p. 7.

issues from a fresh perspective, and as a positive sign that entrenched positions may still be changed. It particularly welcomes the choice of Canadian Ambassador Mark Moher to chair the negotiating committee; as in the case of Canada's chairmanship of the Rome Diplomatic Conference which achieved agreement on a statute for a strong and effective International Criminal Court, Canadian leadership must now help achieve a broad Fissile Material Cut-Off Treaty.

#### **RECOMMENDATION 14**

**The Committee recommends that the Canadian Government intensify its efforts, in cooperation with like-minded States, such as our NATO allies, to advance the global disarmament and security agenda:**

- **Canada should reaffirm its support for the nuclear Non-Proliferation Treaty as the centrepiece of the global nuclear non-proliferation regime and should reject any attempt to revise the Treaty to acknowledge India and Pakistan as “nuclear-weapon States” under it. It should also continue to strive to ensure that the nuclear-weapon States honour their commitments to a strengthened review process for the NPT, which will lead to an updated statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament at the 2000 Review Conference.**
- **Canada should complete the process of ratifying the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty as quickly as possible and urge all other States to do likewise. Should India and Pakistan refuse to accept the Treaty unconditionally, Canada should nevertheless encourage the international community to ensure the Treaty's legal entry into force.**
- **Canada should play a strong role at the Conference on Disarmament in the forthcoming negotiations for a broad Fissile Material Cut-Off Treaty which will serve both non-proliferation and disarmament objectives.**
- **Canada should support the establishment of a nuclear arms register to cover both weapons and fissile material as proposed by Germany in 1993.**
- **Canada should support the call for the conclusion of a nuclear weapons disarmament convention.**





## Chapter 4: Nato and Nuclear Weapons

---

*First and foremost, an outdated nuclear policy suggests an outdated NATO. Here I'm really talking about the public perception. There's a very strong and continuing public perception that NATO continues to cling to its nuclear policy because if it doesn't it will no longer have any justification. I believe nothing could be further from the truth. The kind of role that NATO is now playing, the cooperative, security-building role it is playing, working with the former Warsaw Pact countries in Europe, the cooperation for example among these countries in the peace operation in Bosnia, is a testament to the extremely important role that NATO can play in the post-Cold War without a nuclear first-use policy.*

*. . . we can never ignore the lack of public support or public cynicism about an institution, especially when the continuation of the institution requires substantial resources. . . NATO must show that it is keeping up with the times with respect to its nuclear policy.*

*Peggy Mason  
Former Canadian Ambassador for  
Disarmament and Arms Control Affairs<sup>150</sup>*

Since Canada has no nuclear weapons of its own, its most high-profile link to them is through its membership in the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which is now engaged in a “re-examination and update as necessary” of its 1991 Strategic Concept for completion by April 1999. The Alliance was therefore the focus of much attention during the Committee’s work.

Since the end of the Cold War NATO has evolved significantly, both externally, through enhanced relations with Russia and other former adversaries, and internally. On the nuclear front, it declared in 1990 that nuclear weapons were to be “truly weapons of last resort,” and by 1993 had moved to reduce significantly both the number of American nuclear gravity bombs stationed for its use in Europe and the alert status of the dual-capable aircraft which would carry them. Later in the decade, however, NATO members focused on other important issues, such as NATO enlargement and peace support operations in Bosnia, and put to one side the question of the role of nuclear weapons in the Alliance. In 1997, NATO member States addressed Russian concerns about its enlargement by reiterating that they had “no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members,” and continued, “nor any need to change any aspect of NATO’s nuclear posture or nuclear policy — and do not foresee any future need to do so.”<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> *Evidence*, Meeting No. 24, February 10, 1998, p. 8.

<sup>151</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, May 27, 1997, p. 7, available on the NATO Website.

Some, however, consider that NATO unwillingness to re-examine the basic principles of the Alliance's nuclear policy — in particular, the refusal to rule out the right of first use of nuclear weapons in response to even a conventional attack — illustrates the global failure to adjust attitudes to nuclear weapons to match the revolutionary changes in the international political and security situation. Some witnesses, such as former Ambassador for Disarmament Doug Roche, went further, arguing that supporting this NATO position despite non-proliferation and disarmament developments since 1991, including the Advisory Opinion of the International Court of Justice, has placed Canada on the horns of a dilemma with respect to its foreign and defence policies.<sup>152</sup>

## REGIONAL AND GLOBAL SECURITY

Committee members are agreed on reaffirming Canada's commitment to enhancing security in what NATO and Russia have jointly called the "Euro-Atlantic area." Some Committee members have reservations about the future role of NATO, yet the majority feel strongly that a united and relevant Alliance with a suitably updated Strategic Concept will emerge from the Washington Summit in April 1999, and will be key to achieving enhanced security in cooperation with other organizations such as the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the United Nations. Canadian public opinion supports this: the March 1998 Angus Reid poll which demonstrated strong concern among Canadians about nuclear issues also showed that a majority supported membership in the Alliance.<sup>153</sup> This does not mean, however, that Canadians automatically agree that NATO's nuclear policies do not need to be re-examined. As Doug Roche explained some of the views advanced in 1996, during cross-country roundtables sponsored by Project Ploughshares, "Many Canadians feel there's a question mark about NATO's long-range future, but in any event, it's here and it's expanding. If it is expanding, at the very least, the bottom line is that NATO must get rid of nuclear weapons. I would say there's a strong public opinion in Canada that would support this."<sup>154</sup> A similar series of cross-country hearings was held in September 1998.

After months of considering the global problem of nuclear weapons, the Committee has concluded that the Alliance, recognizing that further disarmament and confidence-building in the Euro-Atlantic area are in the best interests of all, must seize the opportunity to play a key role in advancing this agenda, especially through the new NATO-Russia Permanent Joint Council. This Chapter will briefly review the development of NATO and its nuclear policy since the end of the Cold War, and then set out arguments made before it to justify a re-examination of various elements of this policy. The decision as to how and when best to adapt NATO nuclear policy and posture must be made collectively by all NATO members, but such action must be taken in the context of new

---

<sup>152</sup> Evidence, Meeting No. 23, February 5, 1998, p. 5.

<sup>153</sup> See Angus Reid Group, *Canadian's Views on a Global Ban on Nuclear Weapons*, March 26, 1998.

<sup>154</sup> Evidence, Meeting No. 23, February 5, 1998, p. 29.

evolving international security priorities. NATO remains a key mechanism for enhancing regional and global security, but it is a means to this end rather than an end in itself.

In addition to increasing regional security, such a NATO initiative would send an important signal to the rest of the world about reducing reliance on nuclear weapons, and that the will to do so exists within the Alliance. As Dr. Harald Müller, of the Peace Research Institute Frankfurt, argued before the Committee, “I believe that NATO just does not tackle the issue of how its own posture can influence the thinking elsewhere, and that, I believe, is a very serious mistake.”<sup>155</sup> NATO enjoys overwhelming conventional military superiority over any likely threat; its members include three of the world’s five nuclear-weapon States and a number of respected middle powers, such as Canada, that have taken a lead in advancing global non-proliferation and disarmament. It remains an alliance which carries out the collective policies of its member States rather than a forum for arms control; yet, if NATO cannot act in these circumstances, no one can realistically be expected to do so.

## COLD WAR NUCLEAR POLICIES

NATO was founded in April 1949 with three important roles: to be a collective defence organization directed against a possible “Soviet threat” to Western Europe; a mechanism to restrain Germany militarily; and a means of ensuring a continued U.S. commitment to European security. As Lord Ismay, the Alliance’s first Secretary General put it, the aim of NATO was to keep the Soviets out, the Germans down and the Americans in.<sup>156</sup> Collective defence based on Article 5 of the North Atlantic Treaty, which stated that an attack against one ally would be seen as an attack on all, remained the dominant element of NATO throughout the Cold War. As early as the mid-1950s, however, it accepted that “NATO must become more than a military Alliance,” or else “it would disappear with the immediate crisis which produced it.”<sup>157</sup> While political consultation never reached the level desired by Lester B. Pearson and other Canadian advocates of Article 2 cooperation, increased emphasis was thereafter placed on it within NATO; over the decades, the proper role of nuclear weapons would be at the forefront of both its military and political preoccupations.

Given the Cold War context of NATO’s birth, the nuclear weapons of its member States played a key war-fighting role in offsetting the perceived conventional superiority of, first, the Soviet Union and, after 1955, the Warsaw Pact. In 1967, NATO replaced the doctrine of “massive retaliation,” which had envisaged an almost automatic nuclear response to any attack, with that of “flexible response,” whose aim was “. . . the timely use of the minimum force, whether conventional or nuclear, adequate to deny an aggressor success in his objective.”<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Evidence, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 25.

<sup>156</sup> Rob de Wijk, *NATO on the Brink of the New Millennium: The Battle for Consensus*, Brassey’s Atlantic Commentaries, London (1997), p. 2-6.

<sup>157</sup> Ibid., p. 1.

<sup>158</sup> Sir Michael Quinlan (1997), p. 21.



The operation of U.S. nuclear weapons by allies in Europe was also seen as a visible symbol of shared responsibility for possible nuclear use and a means of ensuring a continued U.S. commitment to European security; during the Cold War nuclear weapons were often seen as the “glue” which held the Alliance together. As Sir Michael Quinlan has argued, the fact that NATO nuclear doctrine had to win the support, or at least acquiescence, of many different nations meant that the Defence Ministers’ Nuclear Planning Group (NPG) had to take great care to think through the issues raised by the existence of nuclear weapons. In his view, NATO’s nuclear policies were as a result, “the most thoroughly-debated and explicitly-presented official doctrines about the role of nuclear weapons in preventing and managing war...,” and “...the leading public-policy product of the world’s first half-century in thinking through the impact of the irreversible nuclear revolution upon the idea of war.”<sup>159</sup>

Like other elements of Cold War excess, however, U.S. nuclear weapons available for NATO use in Europe grew far more than necessary over the years, peaking in the late 1960s at over 7,000 warheads on a wide range of delivery vehicles owned and operated by various Alliance members, including Canada. As Sir Michael has admitted, “there can be no doubt that an ample range of options to fulfil the doctrines of possible use evolved by the NPG did not need anything like 7,000 warheads. . .”<sup>160</sup>

## POST-COLD WAR NUCLEAR POLICY DEVELOPMENTS

As Daniel Bon, the Director General of Policy Planning at the Department of National Defence (DND), told the Committee in February 1998, “After the Cold War, the nuclear elements of NATO strategy were the first to undergo review, and were subjected to the most radical changes.”<sup>161</sup> For all the internal debates caused by nuclear weapons during the Cold War, however, NATO member States were faced with such a vast range of issues at its end — the future role of the Alliance after the break-up of the Soviet Empire, NATO’s relationship to the soon-to-be-renamed Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) and other organizations, the implications of continuing European integration, the future of the transatlantic link, whether and how to undertake operations beyond the territory of member States — that these significant changes were accomplished relatively quickly and easily, especially as they followed the collapse of the Warsaw Pact and a unilateral U.S. decision to radically reduce its tactical nuclear weapons in Europe.

At the London Summit in July 1990, NATO adopted the *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, which acknowledged that, while NATO remained an Alliance for collective defence, it had to adjust to changing circumstances. Nuclear weapons were to play less of a role in NATO’s new strategy, becoming “truly weapons of last resort.” The London Summit also initiated a fundamental strategic review, which culminated with the publication at the Rome Summit in

---

<sup>159</sup> Ibid., p. 20.

<sup>160</sup> Ibid., p. 25.

<sup>161</sup> Daniel L. Bon, Statement to the Committee, February 12, 1998, p. 1.

November 1991 for the first time of NATO's political strategy, the Alliance Strategic Concept. Recognizing that the risks to allied security were "multifaceted in nature, which makes them hard to predict and assess," the new strategy introduced a broad approach to security with three mutually reinforcing elements of Alliance security policy: dialogue, cooperation and the maintenance of a collective defence capability, focused on enhanced mobility, flexibility and augmentation.

The role of nuclear weapons was also further reduced in line with U.S. President George Bush's unexpected reciprocal unilateral measures with the Soviet Union to reduce tactical nuclear weapons in Europe. According to the Strategic Concept, "the fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression." It might have seemed sufficient to repeat the "weapons of last resort" phrase from the London Declaration of the previous year; however, as was pointed out by Rob de Wijk, who participated in the internal NATO debates as head of the Concepts Division of the Defence Staff at the Netherlands Ministry of Defence, it was not that simple. In his words, "The United States, the United Kingdom, France and Germany were concerned that continued use of this term could lead to calls for a "No First Use" declaration and a debate on the withdrawal of all nuclear weapons from Europe."<sup>162</sup> In the end, the Strategic Concept stated that, given the radical changes in the security situation, the circumstances under which any use of nuclear weapons might have to be considered were "even more remote" than they had been. According to de Wijk, "This formulation showed how much nuclear weapons had lost in significance. In the years to follow nuclear weapons would become a non-issue in the political debate."<sup>163</sup>

Deterrence was the basic rationale for NATO nuclear policy, but the retention of a "minimum level" of nuclear forces in Europe was also a visible demonstration of risk and burden sharing among Allies, and a link between Europe and North America. According to Paragraph 56 of the Strategic Concept:

A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective

---

<sup>162</sup> de Wijk (1997), p. 38-39.

<sup>163</sup> Ibid., p. 39.

element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability.<sup>164</sup>

The question remains, of course, what is this "minimum level," and how can Canada best help create the circumstances within Europe in which it could actually be brought down to zero?

## A NEW NATO

*...NATO and Russia, based on an enduring political commitment undertaken at the highest political level, will build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security. . . Proceeding from the principle that the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible, NATO and Russia will work together to contribute to the establishment in Europe of common and comprehensive security based on the allegiance to shared values, commitments and norms of behaviour in the interests of all states.*

*NATO-Russia Founding Act  
May 1997<sup>165</sup>*

As the threat of deliberate strategic attack disappeared and the role of nuclear weapons was downplayed, NATO moved from focusing solely on the protection of its members' territory to slowly adopt a broader "collective-security" role beyond that area. In June 1992, for example, following the Gulf War and the break-up of the former Yugoslavia, it agreed to support peacekeeping activities on case-by-case basis under the responsibility of the CSCE, and in December of that year agreed to support similar operations under the authority of the UN Security Council. After long and frustrating internal debates, NATO also moved to support peace operations in Bosnia, significantly working side-by-side with Russian and other troops. Rob de Wijk went so far as to argue in *NATO Review* in the summer of 1998 that, "During the 1990s, NATO has evolved to the extent that crisis management and conflict prevention are now its primary missions."<sup>166</sup>

In addition to these internal adaptations, NATO also established a framework for political dialogue with its former adversaries in 1991 through the North Atlantic Cooperation Council (and, in 1997, the Euro-Atlantic Partnership Council), followed in 1994 by defence-related cooperation through the Partnership for Peace.

While proposed enlargement of the Alliance caused great controversy both internally and in relations with Russia, by 1998 it appeared that the May 1997 *NATO-Russia Founding Act*, the

---

<sup>164</sup> "The Alliance's Strategic Concept" in Appendix IX, *NATO Handbook*, the North Atlantic Treaty Organization, 1995, p. 247-248.

<sup>165</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, May 27, 1997, p. 1-2.

<sup>166</sup> Rob de Wijk, "Towards a New Political Strategy for NATO," *NATO Review*, Vol. 46, No. 2 (Summer 1998), p. 14-18 WEBEDITION, p. 3.



establishment of a NATO-Russia Permanent Joint Council, and NATO's announcement at the Madrid Summit that it would re-examine its Strategic Concept, had done much to assuage Russian objections. Unless the political and military security of the Euro-Atlantic region is improved still further, however, most observers expect these objections to resurface if any former republics of the Soviet Union seem likely to join NATO in a future enlargement.

Some critics have argued that these adaptations were merely the action of a large bureaucracy intent on identifying a role for itself, and that enlargement in particular was unnecessary and antagonistic — “the most fateful error of American policy in the entire post-Cold War era” in the words of former American diplomat George Kennan.<sup>167</sup> Most members of the Committee, however, and in particular those who visited Bosnia in November 1997 and observed the valuable work of the NATO-led Stabilization Force (SFOR), are convinced that NATO's evolution thus far has increased rather than decreased regional security. For the Alliance, the updating of its Strategic Concept is a chance to both explain its successful transformation since the end of the Cold War and ensure an overall strategic coherence to its future mission.

## AN ALLIANCE NUCLEAR RE-EXAMINATION

Throughout its hearings — and in particular those in Washington with U.S. State and Defense Department officials — the Committee has been told that there is broad agreement within NATO capitals that nuclear issues not be included as part of the re-examination of the Strategic Concept. The costs of thereby possibly reopening the divisive nuclear debates of previous decades, it is thought, would outweigh any conceivable benefits. As Sir Michael Quinlan told the Committee:

On the question of NATO nuclear doctrine, I haven't consulted my ex-colleagues on this, but I can see frankly a good deal of sense in not loading the agenda with a revisiting of matters that were sorted out pretty carefully, unless there is reason to suppose that some of it needs changing. There's an onus of proof, as it were, on those who would wish to change it.<sup>168</sup>

As we shall see, however, witnesses before the Committee, and experts elsewhere, have in fact made strong cases for revisiting various aspects of NATO nuclear policy and posture. Whether or how NATO member States finally agree to adopt any of these suggestions remains to be seen, but in doing so they must consider developments since the publication of the Strategic Concept in 1991. In addition to the emerging global consensus on the need to reduce reliance on nuclear weapons described throughout the report, these include: the collapse of the Soviet Union only weeks after the publication of the Strategic Concept, the adoption of new NATO policies and activities in Bosnia and elsewhere, the forthcoming enlargement of the Alliance, and the continued evolution of the European Union.

---

<sup>167</sup> Quoted in Jack Mendelsohn, “Tranche Fever,” *Arms Control Today*, Volume 28, Number 3, April 1998, p. 2.

<sup>168</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 26.

The Committee does not believe that advocating willingness to work within the Alliance to continually update its nuclear policy would automatically marginalize Canada, as some witnesses feared. Professor Jim Fergusson was one witness who argued strongly that given its interests and multilateral tradition, Canada should not deliberately break with NATO on this issue; yet even he agreed that, "There is nothing difficult or wrong for any member nation such as Canada to make its views known in the NATO council."<sup>169</sup> Indeed, he went on to argue that, "In terms of specific policy considerations, I do believe that Canada should go into the councils of Europe and raise the issue and discuss the question of first use, the reservation of first use. I believe there are several European like-minded nations within the Alliance who would likely also agree to a serious look at the question of first use."<sup>170</sup>

Given the improvements in the international security situation since 1991, the pressing need now is for States to strengthen the international non-proliferation regime and demonstrate their commitment to limiting reliance on nuclear weapons. NATO failure to address the nuclear issue within its re-examination of the Strategic Concept would be taken as evidence of a fundamental lack of political will and leadership, and tend to decrease, rather than increase, international security.

## THE CASE FOR CHANGE

*Nothing in the present and foreseeable European security situation stands in the way of forceful steps towards nuclear disarmament. NATO holds a vast superiority in conventional weapons. That the alliance still keeps the option to use nuclear weapons first against a conventional challenge — and appears to continue with that doctrine even within the new strategic framework that is presently under consideration — is an unbelievable anachronism. It flies in the face of NATO's own non-proliferation goals. How can we ever explain to countries in much more difficult security environments that the mightiest military agglomeration the world has ever seen cannot renounce nuclear use under any circumstances, while they, in contrast, are supposed to stick to their non-nuclear status?*

*Dr. Harald Müller<sup>171</sup>*

A number of observers have pointed out that, even as NATO continues to evolve and contribute more broadly to security in the Euro-Atlantic region along with organizations like the OSCE, it attempts to ensure that it is still capable of defending its member States. In the words of American Professor David Yost:

---

<sup>169</sup> Evidence, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 24.

<sup>170</sup> Ibid., p. 24.

<sup>171</sup> Evidence, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 3-4.

The U.S. and its Allies will have little choice but to pursue a two-track policy: pursuing collective-security aspirations to the extent that they are feasible and prudent while maintaining a collective-defence posture as a hedge in case those aspirations cannot be fulfilled. The challenge is to find a middle course that maintains collective-defence capabilities in good order, given the risk of future threats to Alliance security, while seeking to deepen cooperation and transparency in security matters and to contain the risks inherent in emerging or ongoing rivalries.<sup>172</sup>

### *The Policy of Deterrence*

Deterrence, based upon the refusal to limit the possible first use of nuclear weapons and the deployment of U.S. tactical nuclear weapons in Europe were key aspects of NATO nuclear policy during the Cold War. Conventional wisdom is that these elements of the Alliance nuclear policy remain essential for collective defence now that NATO has reduced both the numbers and readiness of these weapons. Yet witnesses before the Committee made strong arguments against that view.

As we have seen in earlier chapters, while a debate exists over the costs and benefits of deterrence in the post-Cold War world, this policy will not be changed in the short term. The question becomes whether deterrence requires either a refusal to rule out the first use of nuclear weapons or their deployment in Europe. Though NATO argues that any limitation on its right to first use would undermine deterrence, a number of witnesses before the Committee disagreed, citing the U.S. National Academy of Sciences, the Canberra Commission and others, who have argued that deterrence can be effective even with nuclear weapons relegated to their “core” function of deterring nuclear use by others.<sup>173</sup> As Simon Rosenblum of the World Federalists of Canada pointed out to the Committee, Joseph Rotblat, who both worked on the Manhattan Project and won the 1995 Nobel Peace Prize for his work as co-founder and President of the Pugwash Conference on Science and World Affairs, argues that “the most important step at the present time — and this can be taken virtually overnight — is for the nuclear powers to declare that the only purpose of possessing nuclear weapons is to deter a nuclear attack.”<sup>174</sup>

Some felt NATO had already implied this posture. As former Canadian Ambassador for Disarmament and Arms Control Affairs Peggy Mason put it, “NATO heads of state and government in 1990 — this was the London Summit, the first post-Cold War summit — declared that they would ensure that NATO nuclear policy would be revised to ensure ‘that nuclear weapons were truly weapons of last resort.’ Yet the policy that emerged in 1991 did not meet this high-level political

---

<sup>172</sup> David S. Yost, “The New NATO and Collective Security,” *Survival*, Vol. 40, No. 2 (Summer 1998), p. 150.

<sup>173</sup> *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy* (1997), p. 72.

<sup>174</sup> *Evidence*, Meeting No. 34, February 24, 1998, p. 2.



commitment. The resulting policy . . . leaves all NATO's nuclear options open, including first use of nuclear weapons."<sup>175</sup>

### *No First Use*

Following this argument, a number of witnesses also called for NATO to enter into negotiations with Russia to adopt joint declarations of No First Use of nuclear weapons. As we saw in Chapter 2, this would be complicated by Russia's increased reliance on nuclear weapons, but it is difficult to argue that the possible security benefits of such an agreement among four of the world's five nuclear-weapon States are not worth attempting to achieve. Calls for "No First Use" declarations, a perennial element of the Cold War debate, have been repeated in recent years by, among others, the Canberra Commission, the U.S. National Academy of Sciences and a group of high-profile Canadians, whose call for a NATO policy of No First Use was tabled with the Committee by the World Federalists of Canada.<sup>176</sup> Even among those agreed on the need for substantial nuclear disarmament, however, there is not yet unanimity on the question of No First Use. The powerful February 1998 *Nuclear Weapons Abolition Statement by Current and Former Heads of State* argued that States should immediately undertake such actions as de-alerting nuclear weapons and halting production of fissile materials; however, a commitment to "No First Use of Nuclear Weapons" was included only as one of a series of possible additional steps that "should be carefully considered, to determine whether they are presently appropriate or feasible."<sup>177</sup>

NATO could, however, preserve its policy of deterrence yet support the need for progressively limiting reliance on nuclear weapons by declaring that it would not use these weapons to respond to a conventional attack, a highly implausible scenario in any case. A similar proposal was made in the U.S. context in a 1995 study by RAND. According to its authors:

The United States has emerged from the Cold War as the world's preeminent conventional military power, which suggests that the United States is well equipped to deter or defeat conventional attacks using conventional weapons alone. A U.S. promise not to use nuclear weapons against conventional attacks would go far toward refuting the criticism of non-nuclear-weapons states that the United States unfairly insists that others forswear nuclear weapons while remaining free itself to use them whenever it sees fit.<sup>178</sup>

If this case can be made for the United States alone, it is even more valid for the United States in concert with its NATO allies. Dr. Harald Müller agrees, arguing before the Committee that the

---

<sup>175</sup> Evidence, Meeting No. 24, February 10, 1998, p. 7.

<sup>176</sup> Evidence, Meeting No. 34, February 24, 1998.

<sup>177</sup> *Nuclear Weapons Abolition Statement by Current and Former Heads of State*, State of the World Forum, February 2, 1998.

<sup>178</sup> David Gompert, Kenneth Watman and Dean Wilkening, "US Nuclear Declaratory Policy: The Question of Nuclear First Use," RAND, 1995, Summary, p. 2, available at RAND Website.

adoption by NATO of a declaration of No First Use of Weapons of Mass Destruction would be a step in the right direction. As he put it, "Under the present circumstances, new thinking is in order. At least a declaration that NATO will not use weapons of mass destruction first would be a small step forward."<sup>179</sup>

Such a declaration would still not resolve the contentious issue of whether such weapons could be used to respond to chemical or biological attack. As we saw in earlier chapters, this issue has been a contentious one in the United States, and, according to Dr. Müller, "... we should also recognize that a nuclear response to a biological or chemical weapons attack is also implicit in present NATO doctrine. So in a way, our countries are implicated here."<sup>180</sup> While the Committee has not been told that this issue has been contentious within NATO, this may be because it has not yet been publicly raised in that context. NATO has only begun to address the proliferation of Weapons of Mass Destruction since the publication of its Strategic Concept in 1991; at its January 1994 Summit it formally acknowledged the threat posed by the proliferation of nuclear, biological and chemical Weapons of Mass Destruction and associated delivery means, and pledged to intensify both political and defence efforts against it. Former Ambassador for Disarmament and Arms Control Affairs, Peggy Mason argued that this was another important reason for NATO to re-examine its nuclear policy:

Another reason why it seems to me that a meaningful review of NATO's nuclear policy is very much in the interest of the alliance is the fact that a lack of meaningful debate coupled with the lack of clarity in the strategic concept — what NATO's nuclear policy is called — as to when nuclear weapons might be threatened or used could mean that by default in a crisis U.S. counter-proliferation policy will dictate the actual content of NATO nuclear policy.

It is no secret that the United States believes in and is developing strategies for countering the use of biological weapons, for example, with a nuclear deterrent. Surely that is something that should be debated actively by the members of NATO, particularly the non-nuclear members. This is a new mission for NATO for nuclear weapons and is quite outside the international treaty regime we have, which seeks to ban them, not find new missions for them. Surely we should debate this meaningfully within NATO rather than having American-driven American policy developed in the United States become the policy of NATO by default.<sup>181</sup>

### ***Tactical Nuclear Weapons in Europe***

Also of concern to many witnesses was the continued stationing of U.S. tactical nuclear weapons in Europe for use by Allies. As Tariq Rauf reminded the Committee:

---

<sup>179</sup> Evidence, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 4.

<sup>180</sup> Ibid., p. 11.

<sup>181</sup> Evidence, Meeting No. 24, February 10, 1998, p. 9.

Non-strategic or tactical nuclear weapons have largely been ignored following the successful conclusion and implementation of the 1987 intermediate nuclear forces treaty and the fall 1991 Bush-Gorbachev unilateral initiatives.

... Non-strategic nuclear weapons traditionally have been deemed the most dangerous and the most destabilizing due to their proximity to zones of conflict, lack of strong permissive action links, the danger of pre-delegation, and the risk of early pre-emptive or accidental use.<sup>182</sup>

The U.S. nuclear gravity bombs still in Europe present few of these problems, but, as we saw in Chapter 2, the same cannot be said of the thousands of Russian tactical nuclear weapons there, whose unilateral consolidation in 1991 was not subject to verification. Russia may not be willing to eliminate all of its tactical nuclear weapons; however, Tariq Rauf suggested that it might consider a reciprocal arrangement with NATO on treaty limits or the removal of all such weapons from the Atlantic to the Urals (the zone of application already accepted in the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE) Treaty). Such an agreement would obviously be tremendously asymmetrical; Russian tactical nuclear weapons in this area could outnumber U.S. weapons by as much as 100 to 1. Even given this huge difference in numbers, however, Russia might see political and security advantages in removing these weapons from the territory of an enlarged NATO, and the Alliance should recognize the security benefits of its subsequently increased knowledge and confidence about the location and security of Russian tactical nuclear arms. Camille Grand went further, arguing that

It ... makes no sense today to have stocks of tactical weapons. The unilateral withdrawal of 1991 should be formalized as a treaty so that we need not fear a Russian blackmail in response to a further expansion of NATO. That would seem to me to be a positive thing that would also allow us to not get into useless debates on the deployment of strategic arms in Poland, which has no strategic usefulness and only worries the Russians.<sup>183</sup>

Even within NATO it is widely acknowledged that tactical nuclear weapons in Europe have little *military* utility, particularly now that the countries on NATO's eastern borders are all its partners in the Partnership for Peace and elsewhere. While warning members not to underestimate the importance of U.S. nuclear weapons still in Europe, U.S. Assistant Secretary of Defense for International Security Policy Frank Miller told the Committee in Washington that, the "political value far exceeds any potential military value these weapons could ever have."<sup>184</sup> Minister of Foreign Affairs Lloyd Axworthy was even more blunt, commenting in the context of India's May

---

<sup>182</sup> Evidence, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 6.

<sup>183</sup> Evidence, Meeting No. 67, June 11, 1998, p. 7.

<sup>184</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 15.



1998 nuclear tests that, “It would appear that India has not learned the lessons the Cold War participants learned by the mid-1960s, that nuclear weapons have no tactical value.”<sup>185</sup>

The most important reasons for retaining these weapons in Europe, then, would seem to be to demonstrate Alliance solidarity and a continued transatlantic link. As Professor Paul Buteux of the University of Manitoba explained in response to a question about No First Use declarations:

No first use I don’t think is that terribly important in NATO at the present time. There aren’t any targets for those weapons. They’re there for symbolic purposes. They’re there in fact to meet the very different political needs of the French, the British, the Americans, the Germans and some others.

In my view, NATO doesn’t have a strategy for nuclear weapons these days. It has nuclear weapons and there are other reasons for having them, but it doesn’t have a strategy.<sup>186</sup>

While nuclear weapons may continue to fulfil this political role as they did during the Cold War, many question the cost of such symbolism, and whether it is still necessary. By refusing to re-examine the stationing of U.S. nuclear weapons in Europe, NATO loses an opportunity to demonstrate its commitment to reduce reliance on nuclear weapons. These weapons represent only a small fraction of global nuclear arsenals, but assume added symbolism because of their Cold War history and because they are the last nuclear weapons still deployed outside of sovereign territory.<sup>187</sup> The International Institute for Strategic Studies commented in May 1998 that the cost/benefit calculation of nuclear weapons has been undergoing a rethinking with the end of the Cold War:

... with the end of the Cold War many have dramatically changed their view of the cost-benefit calculus associated with nuclear weapons. Increasingly it has become apparent that many, including, in particular, many military officers, accepted nuclear weapons only as a repugnant necessity of the Cold War. The abolitionist coalition is being swollen largely because of a growing belief that the costs, dangers and risks associated with nuclear weapons exceed any conceivable benefits they may have in the post-Cold War era.<sup>188</sup>

It is obviously for the member States of the Alliance to decide the extent to which the continued symbolic deployment of nuclear weapons strengthens their relationship. As Tariq Rauf put it before the Committee:

I would recommend that . . . Canada, within NATO circles, recommend an honest and fundamental re-evaluation of the role of nuclear weapons in Europe. We can do away

---

<sup>185</sup> *Evidence*, Meeting No. 54, May 26, 1998, p. 5.

<sup>186</sup> *Evidence*, Meeting No. 24, February 10, 1998, p. 30.

<sup>187</sup> Arkin, Norris and Handler (1998), p. 1.

<sup>188</sup> “Nuclear Weapons: The Abolitionist Upsurge” in *Strategic Survey 1997/98*, International Institute for Strategic Studies, London (1998), p. 51.

with . . . non-strategic nuclear weapons from Europe because there will always be American nuclear missile submarines that would be devoted for the use of the allied commander in Europe should the situation require it.

Tactical nuclear weapons do not add to European security. If tactical nuclear weapons are needed in Europe to provide the glue to hold this alliance together, then I think this alliance has outlived its utility, and it's time to recognize that.<sup>189</sup>

Harald Müller agreed, arguing that, “. . . the deployment of tactical nuclear weapons in Europe is unnecessary. Those who believe this is the true glue for the Alliance have much less faith than I do in the values that keep our democracies together and give each of us a keen interest in the security, survival and well-being of each other. It is time to finish with the old-fashioned nuclear coupling theology.”<sup>190</sup>

Sir Michael Quinlan felt differently about the need for change, yet agreed that it was up to member States to judge the need to re-examine these issues:

The presence of those systems in Europe doesn't raise any great strategic question. They are in some degree. . . political statements, but political statements genuinely have their value. They underline again the unity of the alliance — the fact that NATO's territory is a single security space and the fact that the systems are located in one part rather than another isn't reflective of any fundamental difference in purpose. . .

At a purely technical level, I think it is indeed open to debate, if there were pressures on other grounds to change, whether it is wholly essential to have these systems there rather than back in the continental United States. But while these other purposes are served, and while no one objects deeply, I really don't see merit in elevating this high up in the agenda.<sup>191</sup>

The Committee has concluded, however, that many Canadians and others do object to the status quo. An open discussion of these issues, and the related issue of burden sharing, could also go toward clarifying myths and preconceptions. As Dr. Jo Husbands, Staff Director of the Committee on International Security and Arms Control of the National Academy of Sciences told the Committee in Washington, American officials generally argue that European allies will not accept changes to the NATO nuclear status quo, while the Europeans argue the same thing about the Americans.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, February 12, 1998, p. 26.

<sup>190</sup> *Evidence*, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 4.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>192</sup> Lee and Schmitz (1998), p. 3.

## UPDATING THE STRATEGIC CONCEPT

*Canada is already playing a most constructive role in the international non-proliferation system, as well as in multilateral disarmament negotiations. It is a bridge builder between the dangerously different positions of north and south, and all the more credible in this world as it is a faithful and unwavering NATO ally. I hope Canada will pursue this political path with even enhanced determination under the present deteriorated international conditions, and I might wish that Canada will challenge the European countries more to emulate its own good example.*

*Dr. Harald Müller<sup>193</sup>*

The Committee prefers to believe that, while the Allies may ultimately decide to retain much of NATO's current nuclear policy, at least for the present, the evidence now runs counter to NATO's earlier rejection of the need to change any aspect of this policy. As NATO Secretary General Javier Solana argued in May 1998, "Debating ideas is fundamental to free speech. But debate is also fundamental to making progress. Only if you constantly challenge your own assumptions can you break new ground."<sup>194</sup> The Committee believes that the modern Atlantic alliance is strong enough to survive and benefit from an open discussion of these issues. For this reason it believes that NATO must acknowledge these developments in updating its Strategic Concept.

Some witnesses before the Committee argued that since Canada was unlikely to be able to convince the Alliance to re-examine its nuclear policy, it should leave NATO. In the words of David Morgan of Veterans against Nuclear Arms "... working from within NATO to change its policy is an illusion. It hasn't worked in the past. I don't think it's likely to work in the future. On the key issues of NATO retention of nuclear weapons, I don't think Canada will have any chance to change the policy from within NATO."<sup>195</sup> A majority of the Committee, however, agrees with most of its witnesses, who argued that Canada should work from within the Alliance to ensure its continued relevance.

Ideally, such a re-examination would involve what Tariq Rauf argued should be a "blank sheet" review of NATO nuclear policy. This may not be acceptable at present to all member States, but NATO must at least recognize that its nuclear policies have to be continually re-examined to ensure that they contribute to, rather than detract from, regional and global security. It must also decide the extent to which it is willing to show leadership in reducing reliance on nuclear weapons, thereby lessening the political value of such weapons, preventing their proliferation and assisting in their eventual elimination. Reducing NATO's reliance on nuclear weapons without undermining

---

<sup>193</sup> Evidence, Meeting No. 61, June 4, 1998, p. 5.

<sup>194</sup> "NATO and European Security into the 21st Century," Speech by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, to the Oxford University Union Society, May 13, 1998, p. 1.

<sup>195</sup> Evidence, Meeting No. 23, February 5, 1998, p. 43.



confidence in the Alliance will not be easy. Yet, given the importance of the objectives and the political strength of NATO, difficulty is not an adequate excuse for inaction.

#### **RECOMMENDATION 15**

**The Committee recommends that the Government of Canada argue forcefully within NATO that the present re-examination and update as necessary of the Alliance Strategic Concept should include its nuclear component.**

## Chapter 5: Conclusion: The Road to the Prohibition of Nuclear Weapons

---

*As you examine the vital question of how Canada, this extraordinary nation of diverse peoples and great friend of the United States, should align itself on the continuing role of nuclear weapons I encourage you ponder deeply the opportunity and the stakes at hand. My country is badly in need of a new moral compass on this issue. We have committed the fatal sin in public policy making of becoming cynical and arrogant with respect to decisions affecting the lives of hundreds of millions of people. We have trivialized the likelihood that deterrence might fail, thus providing easy moral cover for ignoring the consequences. We have learned to live with a weapon that numbs our conscience and diminishes our humanity. We need to hear voices of reason, urging us to a higher standard of rectitude and global leadership. We await your call.*

*General Lee Butler  
United States Air Force, Ret.  
Submission, July 1998<sup>196</sup>*

### ***The Committee's Work***

The Committee undertook its examination of Canada's nuclear non-proliferation, arms control and disarmament policy at the request of the Minister of Foreign Affairs. Following months of hearings with a range of Canadians and others, it has reached a number of conclusions that must underlie this policy, and recommendations to strengthen it, into the twenty-first century.

Despite the vast improvement in international security since the end of the Cold War, continued progress is essential with respect to the reduction and eventual elimination of the threat posed by the world's 36,000 nuclear weapons, thousands of which remain on unnecessarily high alert. As retired U.S. Air Force General Lee Butler wrote to the Committee, "This is in my view the dominant security issue of the post-Cold War era. It will shape the foundation of international conflict resolution for decades to come. More importantly, it will govern the pace and the prospect for nudging higher the norms of civilized behaviour among nations and peoples."<sup>197</sup> A similar point was made to the Committee by Janet Somerville, General Secretary of the Canadian Council of Churches in February 1998. She spoke on behalf of Canadian religious leaders of "...the hope and longing that in our lifetime the last nuclear weapon will be disabled and dismantled and the human family

---

<sup>196</sup> General Lee Butler, Letter to Bill Graham, M.P., July 1998 (see Appendix A).

<sup>197</sup> Ibid.

will reject as unthinkable, as unchooseable, the nuclear option, as something that simply must not be inflicted by some human beings upon others.”<sup>198</sup>

Despite similarities with debates of previous decades, the current nuclear debate is not simply a replay of them. Fear of deliberate nuclear attack has now been replaced by a recognition of the need to ensure the operational and physical safety of nuclear arsenals. This has led to increased emphasis on such valuable concepts as the “de-alerting” of nuclear weapons, and efforts to prevent the failure of authority over nuclear weapons and materials. While the emphasis may have changed, the goal remains increasing confidence and security on a global basis through the principles of reciprocity and verifiability, and adequate funding for verification purposes must be ensured.

The international nuclear non-proliferation regime based on the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) has been remarkably successful to date; three decades ago it was widely assumed that 25-30 States would have such weapons by the end of the 1970s. Today, only eight do so. Notwithstanding this success, if this 30-year old international consensus is not to unravel, there must be renewed political commitment and prompt action by all States, and particularly by the five nuclear-weapon States identified in the Treaty — the United States, Russia, the United Kingdom, France and China.

Following an understandable lull in public attention to the issue immediately after the end of the Cold War, Canadians remain deeply concerned about nuclear weapons. They also demand that their government build on its strong record in this area, and also on its recent experience with the Ottawa Process, whereby an international agreement to ban anti-personnel landmines was achieved, to play an even stronger part in non-proliferation and disarmament issues. Canada already favours the reduction and eventual elimination of all nuclear, biological and chemical Weapons of Mass Destruction, but its policy in this area can and must be strengthened in a number of important respects.

Finally, while not strictly a foreign-policy issue, there is also an important domestic aspect to the nuclear issue which the Government of Canada must work harder to address. No simple solution exists to this issue, but the Committee has been struck by the universal demand, from witnesses and those who wrote submissions, for more information and debate in this area. The Committee has made a number of recommendations to improve this situation, and encourages further government action to create and support an ongoing process of public education and debate.

### *Beyond Nuclear Apathy*

The end of the Cold War saw significant progress in beginning to reduce nuclear arsenals under the bilateral US-Russia START process and near-universal political commitment at the NPT Review and Extension Conference in 1995 to the continued reduction and eventual elimination of nuclear weapons. With the end of the danger of all-out nuclear war, public and political attention

---

<sup>198</sup> Evidence, Meeting No. 35, February 26, 1998, p. 2.



understandably turned to other issues. The past several years have therefore seen progress stall in this area and, worse, the emergence of what Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy referred to before the Committee as a “new nuclear *realpolitik*,” which threatens both further progress and past gains. It is tempting simply to lay the blame for this state of affairs on the five nuclear-weapon States committed to eliminate their arsenals under the NPT and the three other nuclear-weapons-capable States that have not accepted international norms in this area. The blame must, however, be shared by all States, including Canada, for not sustaining the political pressure necessary to keep this issue at the forefront of international concerns. The Committee accepts that the five nuclear-weapon States entered into their NPT commitments in good faith; given the importance of the issues, their friends and allies also have a responsibility to encourage them to pursue these commitments with vigour, and to remind them of the cost of not doing so. If the regrettable and dangerous Indian and Pakistani nuclear tests of May 1998 are to have any positive result, it will be in their signal that the nuclear status quo cannot be taken for granted, and in the degree to which they encourage renewed commitment and greater action on the part of all States.

As we noted in Chapter 1, the international community has already agreed on the goal of the reduction and eventual elimination of nuclear weapons; however, this can be accomplished only by deliberately reducing the political and military value placed on these weapons. This will not be easy, and will likely involve difficult political choices and ongoing creative tension. The 1995 NPT Review and Extension Conference showed that it was possible, under pressure, to generate the level of political commitment necessary for progress in this area; we must now accept the challenge to sustain such commitment and carry it through both in international forums and at the domestic level.

A key element in generating this level of political will and commitment will be mobilizing public opinion. As UN Deputy Director for Disarmament Affairs Evgeniy Gorkovskiy reminded the Committee in New York, disarmament is a very practical business; the key to success in the nuclear field is the mobilization of public opinion, which can best be done by following the example of the Ottawa Process and focusing on the humanitarian rather than military/technical aspects of this issue. The unique nature of nuclear weapons means that the Ottawa Process, which succeeded in bypassing stalled diplomatic mechanisms to achieve agreement banning anti-personnel landmines, cannot be duplicated in the nuclear field. Yet its lessons, such as the need to focus on the humanitarian aspects of issues, engage civil society and non-governmental organizations, and move beyond traditional political-military groupings in the search for like-minded States, can surely help overcome the current frustrations with respect to nuclear arms control and disarmament.

NATO is currently engaged in a re-examination and update, as necessary, of its 1991 Strategic Concept, to be completed by April 1999; as we saw in Chapter 4, NATO nuclear policy received much attention during the Committee’s work. Members do not all have the same view of the future of NATO, but all agree that for both practical and symbolic reasons the Government of Canada must work to convince its NATO allies that the updated Strategic Concept must reflect the changes in the international landscape and security priorities since 1991, including recognition of the need to reduce reliance on nuclear weapons wherever possible.

## *The NPT, Non-Proliferation and Disarmament*

Witnesses were unanimous that the key to preventing the further proliferation of nuclear weapons and achieving the international goal of their reduction and eventual elimination is following the obligations contained in the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), as reinforced by the 1995 Declaration of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament. As we saw in Chapter 3, this Treaty must be properly understood as a compromise; it imposes obligations on all States that are party to it, but, as long as the vast majority of those States honour their commitment not to acquire nuclear weapons, attention will remain focused on the obligations of the five nuclear-weapon States identified in the Treaty. At present, these refuse even to discuss substantive disarmament issues at the Conference on Disarmament. The Committee rejects the argument of some that, since the commitment to eliminate nuclear weapons is the responsibility of the nuclear States alone, it is for them to determine how best to do this safely. It is the responsibility of all parties to a contract to ensure that its terms are respected; failure to secure such respect may bring the value of the contract into question.

A controversial issue during the Committee's study has been the peaceful use of nuclear technology, and the NPT obligation to share the benefits of such peaceful use with other States. While it is not directly within the Committee's mandate, all members recognize the need to address public concerns about safety, health and environmental issues with respect to the domestic operation of nuclear reactors in Canada and the transport and disposal of nuclear waste. Foreign policy dimensions arise, however, in connection with the sale of Canadian nuclear technology abroad, and the suggestion that this country could contribute to non-proliferation by disposing of surplus Russian and American plutonium, in the form of mixed oxide or "MOX" fuel, in reactors in Canada. The Committee has made recommendations on these issues in Chapters 1 and 2 of this Report.

Some members feel that such sales are inappropriate, but most acknowledge that as long as Canada has a domestic nuclear industry, they are part of its commitments under the NPT. Members are unanimous that if such sales are to continue, they must be carried out under the strictest possible safeguards. Canada strengthened its nuclear cooperation policies following India's 1974 decision to break its written commitments and explode a nuclear device. The lesson here was not simply the obvious one that the previous Canadian policy needed strengthening, however, but that the international community can never become complacent about this issue. The purpose of the international safeguards system administered by the International Atomic Energy Agency (IAEA) is to provide notice of any attempt by an NPT State to divert nuclear material for explosive purposes, rather than to prevent such diversion. The Committee has concluded that, in order to strengthen the system and allow Canadians and others to have confidence in it, priority must now be placed on persuading all NPT states to accept the new strengthened Protocol developed by the IAEA as soon as possible.

In addition to highlighting the need to strengthen existing mechanisms to prevent the proliferation of nuclear, chemical and biological Weapons of Mass Destruction and their delivery



systems, the Committee recognizes that we must go beyond technical questions to develop and maintain political consensus within the international community for acting collectively and resolutely to address these issues. A number of witnesses pointed out that creating an international system in which States are ready and willing to take concerted diplomatic action, and even conventional military action when necessary, is important in preventing the proliferation of Weapons of Mass Destruction, and essential in creating the conditions enabling the eventual elimination, or prohibition of nuclear weapons.

### ***The Prohibition of Nuclear Weapons***

The international community has accepted the goal of the elimination of nuclear weapons; the status quo cannot be assumed to be tenable forever, but in some respects the issue is thus how to safely get there from here. The post-Cold War debate over these issues has produced a number of significant roadmaps, including: the Declaration of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, accepted by all States party to the NPT in 1995; the 1996 Advisory Opinion of the International Court of Justice on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*; the 1996 report of the Australian-sponsored Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons; and the 1997 report of the Committee on International Security and Arms Control of the U.S. National Academy of Sciences, *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*. None of these alone can ensure further progress, but taken together, their whole is greater than the sum of the parts.

Sir Michael Quinlan and other witnesses pointed out the obvious fact that, while the international community has agreed on the goal of the “elimination” of nuclear weapons, nuclear knowledge, once discovered, can never truly be eliminated. Recognizing the need to balance idealism and practicality in this area, and in order to deny advocates of the nuclear status quo an easy avenue for dismissing its recommendations, the Committee has chosen to follow the example of the U.S. National Academy of Sciences, which speaks of the more practical but equivalent goal of the “prohibition” of nuclear weapons.

Prohibiting nuclear weapons as a key element in ensuring international security will not be achieved quickly or easily, but the requirements for it are clear. These are: the recommitment on the part of all States to the principles and obligations contained in the nuclear Non-Proliferation Treaty; commitments on the part of the United States and Russia to continue and go beyond the bilateral START process, of the United Kingdom, France and China to increase transparency about their nuclear arsenals and doctrines, and of all five States to accept the substantive discussion of disarmament issues at the Conference on Disarmament; a commitment on the part of Canada and other States to emphasize the importance of these issues at all opportunities, even at the risk of tensions within the NATO Alliance or bilateral relationships; and the need to redouble international efforts to reduce regional tensions in South Asia and the Middle East, and to convince India, Pakistan and Israel to accept the global nuclear non-proliferation consensus and, following the recent example of South Africa, roll back and eventually dismantle their nuclear programs.



### *A Role for Canada*

Since Canada is not itself a nuclear-weapon State, some would discount its ability to encourage and influence further progress in this area. The Committee strongly disagrees. Canada, we believe, is uniquely qualified to lead, as the first State capable of developing nuclear weapons to decide not to do so, later as the first State to divest itself of nuclear weapons, and finally as a leader in the 1995 extension of the nuclear Non-Proliferation Treaty and a key player in the Ottawa Process which highlighted the need for creative diplomacy with respect to security and arms control. Ambassador Mark Moher will now put this leadership to good use as he chairs the negotiations at the Conference on Disarmament on a Fissile Material Cut-Off Treaty. Despite its technical aspects, the challenge of moving toward the prohibition of nuclear weapons remains fundamentally political and moral. The Committee is convinced that Canada has the vision, talent and credibility to play a leading role in finally ending the nuclear threat overhanging humanity. Our goal entering the next millennium is a more secure and better world for all. We can think of no higher foreign policy imperative.

# LIST OF RECOMMENDATIONS

---

## RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the Government of Canada adopt the following fundamental principle to guide its nuclear non-proliferation, arms control and disarmament policy, within an overarching framework encompassing all aspects — political, military, and commercial — of Canada's international relations:

- That Canada work consistently to reduce the political legitimacy and value of nuclear weapons in order to contribute to the goal of their progressive reduction and eventual elimination.

## RECOMMENDATION 2

In order to implement this fundamental principle, the Committee recommends that the Government of Canada issue a policy statement which explains the links between Canada's nuclear non-proliferation, arms control and disarmament policy and all other aspects of its international relations. In addition, it must also establish a process to achieve a basis for ongoing consensus by keeping the Canadian public and parliamentarians informed of developments in this area, in particular by means of:

- Annual preparatory meetings — held, for example, under the auspices of the Canadian Centre for Foreign Policy Development — of the type held with non-governmental organizations and representatives of civil society before the annual meeting of the UN Human Rights Commission;
- An annual public appearance before this Committee by the Ambassador to the United Nations for Disarmament Affairs;
- Strengthened coordination between the departments of Foreign Affairs and International Trade and National Defence, in the first instance by the inclusion of a representative from National Defence on Canadian delegations to multilateral nuclear non-proliferation fora.

## RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the Government of Canada intensify its efforts, in cooperation with States such as its NATO allies and the members of the New Agenda

Coalition, to advance the process of nuclear disarmament. To this end, it must encourage public input and inform the public on the exorbitant humanitarian, environmental and economic costs of nuclear weapons as well as their impact on international peace and security. In addition, the Government must encourage the nuclear-weapon States to demonstrate their unequivocal commitment to enter into and conclude negotiations leading to the elimination of nuclear weapons. Drawing on the lessons of the Ottawa Process, it should also examine innovative means to advance the process of nuclear disarmament.

#### RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Government of Canada explore additional means of both providing more information to Canadians on civilian uses of nuclear technology, and receiving more public input into government policy in this area. As one means of achieving this, the Committee also recommends that the Parliament of Canada conduct a separate and in-depth study on the domestic use, and foreign export of, Canada's civilian nuclear technology.

#### RECOMMENDATION 5

In the interest of increased nuclear safety and stability, and as a means to advance toward the broader goal of eliminating nuclear weapons, the Committee recommends that the Government of Canada endorse the concept of de-alerting all nuclear forces, subject to reciprocity and verification — including the arsenals of the permanent members of the UN Security Council and the three nuclear-weapons-capable States — and encourage their governments to pursue this option.

#### RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the Government of Canada take all possible action to encourage the United States and Russia to continue the START process. In particular, Canada should encourage Russia to ratify START II, should provide concrete support towards achieving this objective, and should encourage like-minded states to work with Russia to ensure increased political and economic stability in that country. Beyond this, Canada should urge both parties to pursue progressive and reciprocal reforms to their respective nuclear postures.

#### RECOMMENDATION 7

Given its potential contribution to nuclear safety and stability, and the need to act promptly to address the possible implications of the millennium bug, the Committee



recommends that the Government of Canada explore further with the United States and Russia the feasibility of establishing a NORAD “hotline” to supplement and strengthen Russia’s missile early warning system. Canada should also strongly support the idea of broadening such a mechanism to include other nuclear-weapons-capable States.

#### **RECOMMENDATION 8**

The Committee recommends that the Government reject the idea of burning MOX fuel in Canada because this option is totally unfeasible, but that it continue to work with other governments to address the problem of surplus fissile material.

#### **RECOMMENDATION 9**

In view of their responsibilities as nuclear-weapon States under the nuclear Non-Proliferation Treaty and as Permanent Members of the United Nations Security Council, the Committee recommends that the Government of Canada encourage the United Kingdom, France and China to: increase transparency about their nuclear stockpiles, fissile material and doctrine; support the call of Canada and other States for the substantive discussion of nuclear disarmament issues at the Conference on Disarmament; and explore with the United States and Russia means of preparing to enter nuclear disarmament reductions at the earliest possible moment.

#### **RECOMMENDATION 10**

The Committee recommends that the Government of Canada continue to support all international efforts to address the underlying regional security issues in South Asia and the Middle East. Working with like-minded States, it should take a more proactive role in stressing the regional and global security benefits of immediately increasing communication and co-operation between States in those regions as a means of building trust. In both regions — but particularly in South Asia given the recent nuclear tests — Canada should also stress: the freezing of nuclear weapon programs; adhering to the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty and participating in the negotiation of the Fissile Material Cut-Off Treaty and; joining the nuclear Non-Proliferation Treaty as non-nuclear-weapon States.

#### **RECOMMENDATION 11**

The Committee recommends that the Government of Canada work to strengthen international efforts to prevent the proliferation of chemical and biological weapons and missile systems and to ensure adequate funding for verification purposes. In

addition to strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention through the negotiation of a Verification Protocol and continuing to support the operation of the Chemical Weapons Convention, the Government should also examine methods of increasing the effectiveness of the Australia Group and the Missile Technology Control Regime, as well as cooperation in intelligence and law enforcement to prevent terrorist acquisition of such weapons.

#### RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that the Government, having strengthened the international safeguards regime by signing its new Model Protocol with the International Atomic Energy Agency, use all means at its disposal to convince other States to do likewise. Before entering into a future Nuclear Cooperation Agreement with any other State, the Government should, at a minimum, require that State to adopt the new Model Protocol.

#### RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the Government of Canada meet annually with the other parties to all Nuclear Cooperation Agreements to review the application of such Agreements, and table a report on the results of such meetings in Parliament.

#### RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the Canadian Government intensify its efforts, in cooperation with like-minded States, such as our NATO allies, to advance the global disarmament and security agenda:

- Canada should reaffirm its support for the nuclear Non-Proliferation Treaty as the centrepiece of the global nuclear non-proliferation regime and should reject any attempt to revise the Treaty to acknowledge India and Pakistan as “nuclear-weapon States” under it. It should also continue to strive to ensure that the nuclear-weapon States honour their commitments to a strengthened review process for the NPT, which will lead to an updated statement of Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament at the 2000 Review Conference.
- Canada should complete the process of ratifying the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty as quickly as possible and urge all other States to do likewise. Should India and Pakistan refuse to accept the Treaty unconditionally, Canada should nevertheless encourage the international community to ensure the Treaty’s legal entry into force.

- Canada should play a strong role at the Conference on Disarmament in the forthcoming negotiations for a broad Fissile Material Cut-Off Treaty which will serve both non-proliferation and disarmament objectives.
- Canada should support the establishment of a nuclear arms register to cover both weapons and fissile material as proposed by Germany in 1993.
- Canada should support the call for the conclusion of a nuclear weapons disarmament convention.

#### **RECOMMENDATION 15**

The Committee recommends that the Government of Canada argue forcefully within NATO that the present re-examination and update as necessary of the Alliance Strategic Concept should include its nuclear component.





# *Request for Government Response*

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (*Meetings Nos. 22 to 24, 27, 32 to 35, 39, 54, 59, 61, 67, 74, 78 to 81, and 85*) is tabled.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Graham', written in a cursive style.

Bill Graham  
*Chair*





**Arms Reductions with Security  
(Summary)**

**A Summary of the  
Official Opposition Minority Report**

**on**

***Canada and the Nuclear Challenge***

**Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade  
December 1998**

Whether we like it or not, Canadians today live in the nuclear age. Nuclear technology is a reality and at least the knowledge of how to construct weapons based on that technology cannot be wished away. To talk of “eliminating” nuclear weapons, as does the Majority Report, is meaningless. Instead what the debate must focus on are balanced and verifiable arms limitations and reductions that preserve and safeguard security.

The Official Opposition expects the government to express its support for prudent nuclear arms reductions by countries that possess them — but with some important conditions. The most important of these include:

- First, such reductions should be balanced and verifiable, and contribute to peace and security. This will not be possible unless the government’s position reflects a realistic appraisal of the emerging 21st Century world.
- Secondly, nothing should be done that could undermine the security of Canada and its alliance obligations. This means that any lobbying by the government that would destabilize NATO relations, or further jeopardize Canada’s shrinking credibility within the Alliance, should be avoided.

Insofar as the Majority Report reflects these principles, the Official Opposition supports it.

However, the Committee’s Majority Report is pervaded by deeply misguided assumptions in almost every section. Emphasis is placed on the need to “eliminate” nuclear weapons and to abandon NATO’s reserved right of first use in self-defence. **Perhaps most dubious of all is the unfounded claim that the world is much more stable and secure today than was the case in the Cold War, and therefore more conducive to elimination of nuclear weapons.** For this and other reasons it is necessary for the Reform Party to dissent from the broad conclusions of the Report.

### **I. Balanced, verifiable reductions vs. “elimination” of nuclear weapons**

The Majority Report also refers repeatedly to a goal of moving toward the complete “elimination” of nuclear weapons. It thus reflects longtime unilateral disarmament activist Douglas Roche’s wish that our work as a Committee be “very sharply focused on the need to eliminate nuclear weapons from the world.” This is unrealistic, since it fails to appreciate the complex reasons which may lead states to acquire nuclear weapons in the first place.

Canada should certainly continue to support measured and judicious arms control, both in terms of prudent and balanced reductions of existing nuclear arsenals (for instance, as in the START I and II Treaties between the United States and Russia), and in terms of efforts to stop the proliferation of nuclear weapons to other countries which do not already possess them (such as through the Nuclear Non-Proliferation regime). However, such arms control initiatives should not be pursued without

giving due regard to the general level of stability and conflict in the international system, and the capabilities possessed by potentially hostile states.

## **II. Canada and NATO**

Even though Canada does not itself possess nuclear weapons, our country has always relied on the nuclear protection afforded by NATO. It has always been a nuclear armed alliance and Canada has been a member from day one.

NATO's Strategic Concept of November 1991 clarified the role of nuclear weapons in post-Cold War allied strategy. This Strategic Concept was endorsed by all the allies including Canada. It pledges the Alliance to maintain "*adequate nuclear forces*" to deter aggression, particularly from states possibly employing nuclear, bacteriological or chemical weapons of mass destruction.

In keeping with the changing role of nuclear weapons in NATO strategy, however, Alliance members have been able to implement substantial nuclear reduction measures without weakening its defensive posture. (These include the START I and II Treaties and major cuts to NATO nuclear forces in Europe.) These measures are extremely significant, and they preserve a prudent, minimum level of nuclear capability. Canada has supported this approach in the past and it should continue to do so.

As all members of the Committee know, Canada's own limited defence effort has already seriously undermined the country's standing and influence in the Alliance. If Canada were to engage in irresponsible rhetoric on the nuclear issue, its credibility would be even further eroded. As Parliamentarians responsible for helping to ensure the security of our country, we must assess and analyze the international situation in a realistic fashion. We should avoid the temptation to engage in dilettantish posturing whose harm could be incalculable.

## **Conclusion**

**The evil lies not in nuclear weapons themselves, but in the potential use (or threatened use) of such weapons by hostile states, rogue states, or terrorist organizations, which see advantage in destabilizing the present international order. Nuclear weapons in the hands of democratic and peaceful powers remain, as they have always been, an insurance policy against the unforeseen.**

This statement summarizes the Official Opposition's full Minority Report, given that the Committee did not allow the Reform Party to append it in its entirety.





## *Appendix A*

---

Mr. Bill Graham, M.P.  
Chair, Standing Committee on Foreign  
Affairs and International Trade  
House of Commons  
Ottawa, Canada K1A 0A6

Dear Mr. Graham:

Thank you for your letter and invitation to comment on the question of Canada's Nuclear Non-proliferation, Arms control and Disarmament policy. I regret not being able to speak personally to the Committee and value the opportunity to make the following observations.

First, I salute you for your initiative. This is in my view the dominant security issue of the post-Cold War era. It will shape the foundation of international conflict resolution for decades to come. More importantly, it will govern the pace and the prospect for nudging higher the norms of civilized behaviour among nations and peoples.

Second, I would like for your group to understand that my recent public statements calling for a renewed commitment by the nuclear weapons states to their obligation to eliminate their nuclear weapon arsenals was not the consequence of some sudden blinding insight. My doubts, concerns and dismay regarding the policies and practices governing the role of nuclear weapons grew over many years. They are the products of an insider's view, someone who had unique exposure and responsibilities in matters ranging from the conceptual to the operational. What I came to understand was that we, in the United States, had created a universe of organizations, networks and processes so complex that over time we simply lost the capacity to govern its activities. The price was enormous, in resources, in risk and in lost opportunity to recast US-Soviet relations. Fortunately, some combination of skill, luck and divine intervention allowed us to escape our half-century of confrontation without a nuclear holocaust.

Third, it is truly a sad commentary on the human condition that we are incapable of letting go the most bizarre and terrifying security construct ever conceived by the mind of man. I am sure you have heard from the current practitioners of nuclear deterrence during your work. I know them all, and have had extended discussions with most of them on the role of nuclear weapons in national security, whether in the US or elsewhere around the globe. Their arguments are painfully familiar; I know them by heart. They are serious and well reasoned. They are also egregiously wrong-headed, not just in terms of a profoundly altered security environment but also in terms of the underlying moral questions.

Indeed, the most difficult truth I had to confront in my own reassessment of nuclear weapons was that for most of my career I had failed to grasp the moral context of these hideously destructive devices. It came crashing home the day I assumed responsibility for the US nuclear war plan and confronted the consequences of targeting over 10,000 weapons on the Soviet Union. That is when I came to fully appreciate the brutal honesty of Joseph Stalin's comment on the modern age: "The death of a single individual is a tragedy; the death of millions is a statistic."

As you examine the vital question of how Canada, this extraordinary nation of diverse peoples and great friend of the United States, should align itself on the continuing role of nuclear weapons I encourage you ponder deeply the opportunity and the stakes at hand. My country is badly in need of a new moral compass on this issue. We have committed the fatal sin in public policy making of becoming cynical and arrogant with respect to decisions affecting the lives of hundreds of millions of people. We have trivialized the likelihood that deterrence might fail, thus providing easy moral cover for ignoring the consequences. We have learned to live with a weapon that numbs our conscience and diminishes our humanity. We need to hear voices of reason, urging us to a higher standard of rectitude and global leadership. We await your call.

With every best wish, I am

Sincerely yours,

Lee Butler  
General, USAF, Ret.

*(July 1998)*



## *Appendix B*

---

**Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1968)**  
**Full Text of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,**  
**done at London, Moscow and Washington, July 1, 1968**  
**Entered into Force: March 5, 1970**

The States concluding this Treaty, hereinafter referred to as the “Parties to the Treaty”,

Considering the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples,

Believing that the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger of nuclear war,

In conformity with resolutions of the United Nations General Assembly calling for the conclusion of an agreement on the prevention of wider dissemination of nuclear weapons,

Undertaking to cooperate in facilitating the application of International Atomic Energy Agency safeguards on peaceful nuclear activities,

Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points,

Affirming the principle that the benefits of peaceful applications of nuclear technology, including any technological by-products which may be derived by nuclear-weapon States from the development of nuclear explosive devices, should be available for peaceful purposes to all Parties to the Treaty, whether nuclear-weapon or non-nuclear-weapon States,

Convinced that, in furtherance of this principle, all Parties to the Treaty are entitled to participate in the fullest possible exchange of scientific information for, and to contribute alone or in cooperation with other States to, the further development of the applications of atomic energy for peaceful purposes,

Declaring their intention to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament,

Urging the cooperation of all States in the attainment of this objective,

Recalling the determination expressed by the Parties to the 1963 Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere in outer space and underwater in its Preamble to seek to achieve the discontinuance of all test explosions of nuclear weapons for all time and to continue negotiations to this end,

Desiring to further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control,

Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,

Have agreed as follows:

## **Article I**

Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear-weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

## **Article II**

Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to receive the transfer from any transferor whatsoever of nuclear weapons or other nuclear explosive devices or of control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices; and not to seek or receive any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

## **Article III**

1. Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the

fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this Article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this Article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

2. Each State Party to the Treaty undertakes not to provide:
  - (a) source or special fissionable material, or
  - (b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this Article.
3. The safeguards required by this Article shall be implemented in a manner designed to comply with Article IV of this Treaty, and to avoid hampering the economic or technological development of the Parties or international cooperation in the field of peaceful nuclear activities, including the international exchange of nuclear material and equipment for the processing, use or production of nuclear material for peaceful purposes in accordance with the provisions of this Article and the principle of safeguarding set forth in the Preamble of the Treaty.
4. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall conclude agreements with the International Atomic Energy Agency to meet the requirements of this Article either individually or together with other States in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency. Negotiation of such agreements shall commence within 180 days from the original entry into force of this Treaty. For States depositing their instruments of ratification or accession after the 180-day period, negotiation of such agreements shall commence not later than the date of such deposit. Such agreements shall enter into force not later than eighteen months after the date of initiation of negotiations.

#### **Article IV**

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.
2. All the Parties to the Treaty undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the peaceful uses of nuclear energy. Parties to the Treaty in a position to do



so shall also cooperate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes, especially in the territories of non-nuclear-weapon States Party to the Treaty, with due consideration for the needs of the developing areas of the world.

#### **Article V**

Each Party to the Treaty undertakes to take appropriate measures to ensure that, in accordance with this Treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions will be made available to non-nuclear-weapon States Party to the Treaty on a non-discriminatory basis and that the charge to such Parties for the explosive devices used will be as low as possible and exclude any charge for research and development. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall be able to obtain such benefits, pursuant to a special international agreement or agreements, through an appropriate international body with adequate representation of non-nuclear-weapon States. Negotiations on this subject shall commence as soon as possible after the Treaty enters into force. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty so desiring may also obtain such benefits pursuant to bilateral agreements.

#### **Article VI**

Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

#### **Article VII**

Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories.

#### **Article VIII**

1. Any Party to the Treaty may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depositary Governments which shall circulate it to all Parties to the Treaty. Thereupon, if requested to do so by one-third or more of the Parties to the Treaty, the Depositary Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties to the Treaty, to consider such an amendment.
2. Any amendment to this Treaty must be approved by a majority of the votes of all the Parties to the Treaty, including the votes of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. The amendment shall enter into force for each Party that deposits its instrument of ratification of the amendment upon the deposit of such instruments of ratification by a majority of all the Parties,

including the instruments of ratification of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. Thereafter, it shall enter into force for any other Party upon the deposit of its instrument of ratification of the amendment.

3. Five years after the entry into force of this Treaty, a conference of Parties to the Treaty shall be held in Geneva, Switzerland, in order to review the operation of this Treaty with a view to assuring that the purposes of the Preamble and the provisions of the Treaty are being realised. At intervals of five years thereafter, a majority of the Parties to the Treaty may obtain, by submitting a proposal to this effect to the Depositary Governments, the convening of further conferences with the same objective of reviewing the operation of the Treaty.

## **Article IX**

1. This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign the Treaty before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this Article may accede to it at any time.
2. This Treaty shall be subject to ratification by signatory State. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the United States of America, the Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Union of Soviet Socialist Republics, which are hereby designated the Depositary Governments.
3. This Treaty shall enter into force after its ratification by the States, the Governments of which are designated Depositaries of the Treaty, and forty other States signatory to this Treaty and the deposit of their instruments of ratification. For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to January 1, 1967.
4. For States whose instruments of ratification or accession are deposited subsequent to the entry into force of this Treaty, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.
5. The Depositary Governments shall promptly inform all signatory and acceding States of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification or of accession, the date of the entry into force of this Treaty, and the date of receipt of any requests for convening a conference or other notices.
6. This Treaty shall be registered by the Depositary Governments pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations.

## **Article X**

1. Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty,

have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

2. Twenty-five years after the entry into force of the Treaty, a conference shall be convened to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods. This decision shall be taken by a majority of the Parties to the Treaty.

## **Article XI**

This Treaty, the English, Russian, French, Spanish and Chinese texts of which are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Depositary Governments. Duly certified copies of this Treaty shall be transmitted by the Depositary Governments to the Governments of the signatory and acceding States.

In Witness Whereof the undersigned, duly authorised, have signed this Treaty.



# *Appendix C*

## List of Witnesses

---

### Associations and Individuals

---

### Date

#### **Department of Foreign Affairs and International Trade**

Tuesday, February 3, 1998

Mark Moher, Canadian Ambassador to the United Nations for Disarmament Affairs

#### **Canadian Peace Alliance**

Thursday, February 5, 1998

Judith Berlyn, Spokesperson

Paul Klopstock, Vice-President, "Les artistes pour la paix"

#### **Canadian Pugwash and Canadian Network to Abolish Nuclear Weapons**

Douglas Roche, Chair

#### **Physicians for Global Survival**

Alex Bryans, Member of the Board

Konia Trouton, President

#### **Project Ploughshares**

Bill Robinson, Program Associate

#### **Veterans Against Nuclear Arms**

David R. Morgan, President

#### **As Individuals**

Tuesday, February 10, 1998

Paul Buteux, Director, Centre for Defence and Security Studies, University of Manitoba

Yves Le Bouthillier, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa

Peggy Mason, Former Canadian Ambassador for Disarmament and Arms Control Affairs

#### **Department of Foreign Affairs and International Trade**

Thursday, February 12, 1998

Paul Meyer, Acting Director General, International Security Bureau

#### **Department of National Defence and Veterans Affairs**

Daniel Bon, Director General, Policy Planning

Associations and Individuals	Date
<b>As Individuals</b>	Thursday, February 12, 1998
Jim Fergusson, Deputy Director, Centre for Defence and Security Studies, University of Manitoba	
Tariq Rauf, Director of the International Organizations and Non-Proliferation Project (IONP), Center for Non-Proliferation Studies, Monterey Institute of International Studies	
<b>Atomic Energy Control Board</b>	Thursday, February 19, 1998
John Hodgkinson, Head, Safeguards Section	
Kenneth Wagstaff, Head, Nuclear Non-Proliferation Section, Non-Proliferation, Safeguards and Security Division	
<b>Campaign for Nuclear Phaseout</b>	
Kristen Ostling, National Coordinator	
<b>Canadian Coalition for Nuclear Responsibility</b>	
Gordon Edwards, Spokesperson	
<b>Canadian International Development Agency</b>	
Charles Bassett, Vice-President, Central and Eastern Europe Branch	
<b>Department of Foreign Affairs and International Trade</b>	
Lorne Green, Director, Nuclear Non-Proliferation and Disarmament Implementation Agency	
<b>Natural Resources Canada</b>	
Peter A. Brown, Director, Uranium and Radioactive Waste Division, Energy Resources Branch	
<b>Nuclear Awareness Project</b>	
Irene Kock, Spokesperson	
<b>As Individual</b>	
Franklyn Griffiths, George Ignatieff Chair of Peace and Conflict Studies, University of Toronto	
<b>Conference of Defence Associations</b>	Tuesday, February 24, 1998
Lt. Colonel Victor Coroy (ret.), Executive Director	
Colonel Sean A. Henry (ret.), Senior Defence Analyst	
<b>International Peace Bureau</b>	
Ann Gertler, Advisor	

Associations and Individuals	Date
<b>Peace Research Institute — Dundas</b>	Tuesday, February 24, 1998
Hanna Newcombe, Director	
<b>Science for Peace</b>	
L. Terrell Gardner, President	
<b>World Federalists of Canada</b>	
Simon Rosenblum, Director	
<b>Canadian Council of Churches</b>	Thursday, February 26, 1998
Gérald Baril, Assistant General Secretary, Canadian Council of Catholic Bishops	
Joe Gunn, Director, Social Affairs Office, Canadian Conference of Catholic Bishops	
Very Rev. Bruce McLeod, Former Moderator, United Church of Canada	
Most Rev. Michael Peers, Primate, The Anglican Church of Canada	
Ernie Regehr, Director, Policy and Public Affairs, Project Ploughshares Institute of Peace and Conflict Studies	
Bishop Telmor Sartison, Spokesperson, Evangelical Lutheran Church in Canada	
Janet Somerville, General Secretary, Canadian Council of Churches	
<b>Nanoose Conversion Campaign</b>	
Norm Abbey, Director	
<b>Canadian Uranium Alliance</b>	Tuesday, March 17, 1998
Phillip Penna, Spokesperson	
<b>Canadian Voice of Women for Peace</b>	
Anne Adelson, Spokesperson	
Nêst Prichard Spokesperson	
<b>End the Arms Race</b>	
Peter Coombes, President	
<b>Inter-Church Uranium Committee</b>	
Neil Sinclair, Board Member	



Associations and Individuals	Date
<b>As Individual</b>	Tuesday, March 17, 1998
William Epstein, Board Member (and Representative of the Pugwash Conference on Science and World Affairs at the United Nations), NGO Committee on Disarmament	
<b>Department of Foreign Affairs and International Trade</b>	Tuesday, May 26, 1998
Hon. Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs	
Paul Heinbecker, Assistant Deputy Minister, Global and Security Policy	
Ralph Lysyshyn, Director General, International Security Bureau	
Peter Walker, High Commissioner of Canada to India	
<b>Atomic Energy Control Board</b>	Tuesday, June 2, 1998
André Guilboud, Nuclear Non-Proliferation Officer	
John Hodgkinson, Head, Safeguards Section	
Kenneth Wagstaff, Head of the Nuclear Non-Proliferation Section, Non-Proliferation, Safeguards and Security Division	
<b>Department of Foreign Affairs and International Trade</b>	
Ross Glasgow, Deputy Director, Export Control, Non-Proliferation	
Ralph Lysyshyn, Director General, International Security Bureau	
<b>International Atomic Energy Agency</b>	
Neil Harms, Head, Regional Office (Toronto)	
<b>Ditchley Foundation of the United Kingdom</b>	Thursday, June 4, 1998
Sir Michael Quinlan, Director	
<b>Peace Research Institute Frankfurt, Germany</b>	
Harald Müller, Director	
<b>As Individual</b>	Thursday, June 11, 1998
Camille Grand, Associate Lecturer, "École spéciale militaire de St Cyr, France"	

## *Appendix D*

---

### **Meetings in Washington, D.C. — March 29-31, 1998**

#### **Arms Control Association**

March 30, 1998

Jack Mendelsohn

#### **Brookings Institution**

March 30, 1998

Bruce Blair

#### **Carnegie Endowment for International Peace**

March 30, 1998

Joseph Cirincione

#### **Department of Defense**

March 30, 1998

Frank Miller, Acting Assistant Secretary of Defense (International Security Policy) (now Principal Deputy Assistant Secretary of Defense for Strategy and Threat Reduction)

Michael Blythe, Colonel

#### **Embassy of Canada in Washington**

March 29-31, 1998

Raymond Chrétien, Ambassador

Douglas Waddell, Minister

Paul Frazer, Minister

John Higginbotham, Minister

Jon Allen, Minister-Counsellor

Paul Fauteux, Minister-Counsellor

David Ehinger, Executive Assistant

Howard Isaac, First Secretary

Peter Bates, Second Secretary

Jamal Khokhar, Counsellor

Robert Cairns, First Secretary

Kate Lannan, Third Secretary

Stewart Wheeler

**Lawyers' Alliance for World Security**

March 30, 1998

Ambassador Thomas Graham, Jr., President

**National Academy of Sciences**

March 30, 1998

Committee on International Security and Arms Control

Jo Husbands

**United States Department of State**

March 30, 1998

Susan Burk, Chief, International Nuclear Affairs Division

Lucas Fischer, Acting Assistant Director, Bureau of  
Strategic and Eurasian Affairs

John Holum, Acting Under Secretary of State for Arms  
Control and International Security Affairs

Eric Kunsman, Director, Office of Canadian Affairs

Michael Matheson, Principal Deputy Legal Advisor,  
Office of the Legal Advisor

Michael Rosenthal, Chief, Nuclear Safeguards and  
Technology Division

Bob Simmons, Deputy Director, Office of Regional  
Political and Security Issues

**Meetings in New York City — April 1, 1998**

**Permanent Mission of Canada to the United Nations**

Robert Fowler, Ambassador

Andras Goldman

Sam Hanson

Michael Snell, Colonel



## **United Nations**

Maged A. Abdel Aziz, Minister Plenipotentiary Mission of Egypt

Khalid Aziz Babar, Deputy Permanent Representative of Pakistan

Jean Dupreez, Minister Mission of South Africa

José Eduardo M. Felicio, Minister Plenipotentiary Mission of Brazil

Evgeniy Gorkovskiy, Deputy Director and Deputy to the Under Secretary-General for Disarmament Affairs



## *Appendix E*

### List of Submissions

---

Edwin Abbott  
Khursh Ahmed (McMaster University)  
Ruth Anderson  
Anglican Church of Canada, Diocese of Calgary  
Stephen Antle  
Joan Armitage  
Atomic Energy Control Board  
Allan Baker  
Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs  
Herman Bakker  
Barnard-Boecker Centre Foundation  
Joyce Barrett  
Robert Bateman  
Angela Beale  
André L. Beauregard  
Yvonne Bell  
Des Belton  
Barbara Birkett  
Helen Blackburn  
Bruce Blair  
Guy Blood  
Hattie Boothman  
Peter Braun  
Jim Burness  
John and Betsy Bury



Paul Buteux (University of Manitoba)  
Lee Butler, General (USAF, Ret.)  
Barbara Calvert Seifred  
G. Bruce Calvert  
Campaign for Nuclear Phaseout  
Canadian Auto Workers (Local 199)  
Canadian Coalition for Nuclear Responsibility  
Canadian Council of Churches  
Canadian Friends Service Committee (Quakers)  
Canadian International Development Agency  
Canadian Labour Congress  
Canadian Network to Abolish Nuclear Weapons  
Canadian Peace Alliance  
Canadian Pugwash Group  
Canadian Uranium Alliance  
Canadian Voice of Women for Peace  
Orval Chapman  
Children's International Learning Centre  
Anna Christie  
John M. Clearwater  
Alan Clews  
Hetty Clews  
Richard M. Collier  
Robin Collins  
Tara Collins  
Concerned Citizens of Manitoba  
Conference of Defence Associations  
Eryl Court  
Jean M. Crabtree  
Philip Creighton

David Cull  
Cumbria & North Lancashire Peace Groups  
Ray Cunnington  
Sergio Dalla Rosa  
Lois Daly  
E. E. Daniel  
Nancy de Candole  
Ken Dent  
Ditchley Foundation of the United Kingdom  
Mally Dixon  
Hugh Dobson  
Kyle Donnelly  
A. Douma  
Bryan Dragon  
Richard Drdul  
Renny Drielsma  
Ecumenical Development Society of Canada, Inc.  
Jim Edmondson  
Matthew Edwards  
End the Arms Race  
Enviro-Clare  
William Epstein  
Jim Fergusson (University of Manitoba)  
First Unitarian Congregation of Ottawa  
Foreign Affairs and International Trade Department  
Mary Gavan  
Ann Gertler  
Robert Gollinger  
Thomas Graham, Jr. (Lawyers Alliance for World Security)  
Camille Grand (*École spéciale militaire de St Cyr, France*)

Franklyn Griffiths (University of Toronto)

John Grogan

David Grossman

“Groupe d’action sur les questions nucléaires”

John Guy

Karin Haack

Halifax Regional Municipality

Patrick Hall

Katarina Halm

Barry M. Hammond

Patricia Hartnagel

Maria Heynen

Isabel Hobson

Holy Cross Parish, Regina, Saskatchewan

David & Peggy Hope-Simpson

S. Howdle

David & Joyce Hull

Alexandra Innes

Inter-Church Uranium Committee

International Peace Bureau

Anne Jensen

Alma Johnson

Grace Kaatari

C.J. Kassies-Douma

Kawartha Ploughshares

N. Kenrick

Sang Kim

Harry Kits

Jonathan Klassen

Menno Klassen



Val Klassen  
Carl and Carolyn Lacey Kline  
Kootenay Presbytery of the United Church of Canada  
D. LaBranche  
Larry Laframboise  
Lenora Langs  
Lawyers for Social Responsibility  
Yves Le Bouthillier (University of Ottawa)  
Lorrie Lech  
Linda Leclerc  
City of Lethbridge  
Lethbridge Network for Peace  
Levitz Bernice Packford  
Catarina Lindman  
Mary MacEachern  
Graeme MacQueen  
Margaret Maier  
Markland Group  
Peggy Mason  
Michael Mavin  
Gladys McCullum  
Alex McKeague  
Mona McLeod  
Members of the Community of Fort Qu'Appelle, Saskatchewan  
Members of the Johnston Heights Secondary Global Issues and Human Rights Club  
Joanna Miller  
Pru Moore  
Julia Morton-Marr  
Harald Müller, (Peace Research Institute Frankfurt)  
Nanoose Conversion Campaign

National Defence Department  
Sheila and Keith Norris  
Nuclear Awareness Project  
Pacific Campaign for Disarmament and Security  
Mary Parfitt  
David Parker  
Peace Research Institute — Dundas  
PeaceFund Canada  
Richard Pearson  
Brian Perkins-McIntosh  
Mary June Pettyfer  
Alan Phillips  
Physicians for Global Survival  
Doreen Plowman  
Ruth Pogson  
E.W. Presant  
Project Peacemakers  
Project Ploughshares  
Project Ploughshares Calgary  
Tariq Rauf (Monterey Institute of International Studies)  
Andrew Redekopp  
Religious Society of Friends (Quakers)  
George Richards  
William Richards  
Walter Robbins  
Mary Rose  
Jeannie Rosenberg  
Douglas Ross (Simon Fraser University)  
Christa Rossner  
Helmut Ruebsaat

Gilles Sabourin  
Manley Sadler  
Helen Sallmen  
Joanna Santa Barbara  
Jeff Schrider  
Science for Peace  
Sam Shlakoff  
Simons Foundation  
Sisters of Charity of the Immaculate Conception  
Alan Slavin  
C. Neville Smith  
Muriel Smith  
Zubah Statham  
St. John's Anglican Church  
Dympna St-Julien  
Suzanne Stocker  
William & Muriel Stollery  
Alan Taylor  
Richard W.Thiessen  
Anne Thompson  
John Thompson  
F. G. Tillman  
Barbara and William Tod  
Union of Spiritual Communities of Christ  
Margaret Vanderbroucke  
Patricia van der Kraan  
Veterans Against Nuclear Arms  
Veterans Against Nuclear Arms — Toronto Branch  
Victoria Peace Centre  
Voice of Women (Nova Scotia Branch)



Brigette Walenius (University of Ottawa)  
William Walker (University of St. Andrews, Scotland, U.K.)  
Michael Wallace (University of British Columbia)  
Marilyn Warne  
Gordon Weese  
June Welsted  
Marie-Therese Wera  
Westmount Initiative for Peace  
Gordon Witt  
Joy Woolfrey  
World Federalists of Canada  
World Literacy of Canada  
G. M. Wright  
Ernie Yacub







Victoria Peace Centre  
Brigitte Walenius (Université d'Ottawa)  
William Walker (Université St. Andrews, Écosse, R.-U.)  
Michael Wallace (Université de la Colombie-britannique)  
Marilyn Warne  
Gordon Weese  
June Welsted  
Marie-Therese Wera  
Westmount Initiative for Peace  
Gordon Witt  
Joy Woolfrey  
World Literacy of Canada  
G. M. Wright  
Ernie Yacub

Helen Sallmen  
 Joanna Santa Barbara  
 Jeff Schrider  
 Science et paix  
 Secours Quaker canadien  
 Sam Shlakoff  
 Sisters of Charity of the Immaculate Conception  
 Alan Slavin  
 C. Neville Smith  
 Muriel Smith  
 Zubah Statham  
 Dymna St-Julien  
 Suzanne Stocker  
 William et Muriel Stollery  
 Syndicat des travailleurs unis de l'automobile (section locale 199)  
 Alan Taylor  
 The Anglican Church of Canada, Diocese of Calgary  
 The Children's International Learning Centre  
 The Markland Group  
 The Simons Foundation  
 The Union of Spiritual Communities of Christ  
 Richard W. Thiesen  
 Anne Thompson  
 John Thompson  
 F. G. Tillman  
 Barbara et William Tod  
 Patricia van der Kraan  
 Margaret Vanderbroucke  
 Vétérans contre les armes nucléaires  
 Vétérans contre les armes nucléaires (Section de Toronto)

Nanoose Conversion Campaign  
Sheila and Keith Norris  
Nuclear Awareness Project  
Pacific Campaign for Disarmament and Security  
Mary Parfitt  
David Parker  
Peace Research Institute - Dundas  
Richard Pearson  
Brian Perkins-McIntosh  
Mary June Pettyfer  
Alan Phillips  
Doreen Plowman  
Ruth Pogson  
E.W. Presant  
Project Peacemakers  
Project Ploughshares Calgary  
Project Ploughshares  
Tarig Rauf (*Monterey Institute of International Studies*)  
Andrew Redekopp  
Regroupement pour la surveillance nucléaire  
George Richards  
William Richards  
Walter Robbins  
Mary Rose  
Jeannie Rosenberg  
Douglas Ross (Université Simon Fraser)  
Christa Rossner  
Helmut Ruebsaat  
Gilles Sabourin  
Manley Sadler

La voix des femmes canadiennes pour la paix

D. LaBranche

Larry Laframboise

L'Alliance canadienne pour la paix

Lenora Langs

Yves Le Bouthillier (Université d'Ottawa)

Lorrie Lech

Linda Leclerc

« Lethbridge Network for Peace »

Bernice Levitz Packford

Catarina Lindman

Mary MacEachern

Graeme MacQueen

Margaret Maier

Peggy Mason

Michael Mavin

Gladys McCullum

Alex McKeague

Mona McLeod

« Members of the Johnston Heights Secondary Global Issues and Human Rights Club »

Membres de la communauté de Fort Qu'Appelle en Saskatchewan

Joanna Miller

Ministère de la Défense nationale

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Pru Moore

Julia Morton-Marr

Mouvement canadien pour une fédération mondiale

Harald Müller (*Institute de la Recherche pour la paix Francfort*)

Municipalité de Lethbridge

Municipalité régionale de Halifax



Groupe d'action sur les questions nucléaires

John Guy

Karin Haack

Patrick Hall

Katarina Halm

Barry M. Hammond

Patricia Hartnagel

Maria Heynen

Isabel Hobson

Holy Cross Parish, Regina, Saskatchewan

David and Peggy Hope-Simpson

S. Howdle

David and Joyce Hull

Alexandra Innes

Inter-Church Uranium Committee

Anne Jensen

Alma Johnson

Grace Kaatari

C.J. Kassies-Douma

Kawartha Ploughshares

N. Kenrick

Sang Kim

Harry Kits

Jonathan Klassen

Klassen Menno

Val Klassen

Carl Kline and Carolyn Lacey

Kootenay Presbytery of the United Church of Canada

La Société religieuse des amis (Quakers) du Canada

La Vois des femmes (Section de la Nouvelle-Écosse)

Lois Daly  
 E. E. Daniel  
 Nancy de Candole  
 Ken Dent  
 Ditchley Foundation of the United Kingdom  
 Mally Dixon  
 Hugh Dobson  
 Kyle Donnelly  
 A. Douma  
 Bryan Dragon  
 Richard Drdul  
 Renny Drielsma  
 Ecumenical Development Society of Canada, Inc.  
 Jim Edmondson  
 Matthew Edwards  
 Eglise anglicane de St. John's  
 End the Arms Race  
 Enviro-Clare  
 William Epstein  
 Jim Fergusson (Université du Manitoba)  
 First Unitarian Congregation of Ottawa  
 Fonds canadiens pour la paix  
 Mary Gavan  
 Ann Gertler  
 Robert Gollinger  
 Thomas Graham, Jr. (*Lawyers Alliance for World Security*)  
 Camille Grand (École spéciale militaire de St Cyr, France)  
 Franklyn Griffiths (Université de Toronto)  
 John Grogan  
 David Grossman

Jim Burness  
Général Lee Butler (USAF, retraite)  
John et Betsy Bury  
Paul Buteux (Université du Manitoba)  
Barbara Calvert Seifred  
G. Bruce Calvert  
Campagne contre l'expansion nucléaire  
*Canadian Network to Abolish Nuclear Weapons*  
Canadian Pugwash Group  
Canadian Uranium Alliance  
Orval Chapman  
Anna Christie  
John M. Clearwater  
Alan Clews  
Hetty Clews  
Richard M. Collier  
Robin Collins  
Tara Collins  
Commission de contrôle de l'énergie atomique  
Concerned Citizens of Manitoba  
Congrès des associations de la défense  
Congrès du travail du Canada  
Le Conseil canadien des Églises  
Eryl Court  
Jean M. Crabtree  
Philip Creighton  
David Cull  
Cumbria & North Lancashire Peace Groups  
Ray Cunningham  
Sergio Dalla Rosa

## *Annexe E*

### Liste des mémoires

---

Edwin Abbott  
Agence canadienne de développement international  
Khursh Ahmed (Université McMaster)  
Ruth Anderson  
Stephen Antle  
Joan Armitage  
Association des médecins pour la survie mondiale  
Avocats en faveur d'une conscience sociale  
L'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères  
Allan Baker  
Herman Bakker  
Barnard-Boecker Centre Foundation  
Joyce Barrett  
Robert Bateman  
Angela Beale  
André L. Beauregard  
Yvonne Bell  
Des Belton  
Barbara Birkett  
Helen Blackburn  
Hattie Boothman  
Bruce Blair  
Guy Blood  
Peter Braun  
Bureau international de la paix



Eric Kunsman, directeur, Bureau des affaires Canadiennes

Michael Matheson, conseiller juridique adjoint principal Bureau du conseiller juridique

Michael Rosenthal, chef, Division de la

technologie et des garanties nucléaires

Bob Simmons, directeur adjoint, Office of

Regional Political and Security Issues

## Département de la Défense

Michael Blythe, colonel

Frank Miller, secrétaire adjoint à la Défense,

chargé de la politique sur la sécurité

nucléaire (maintenant sous-secrétaire adjoint

principal à la Défense chargé de la stratégie

et de la réduction de menace)

## Réunions à New York — le 1<sup>er</sup> avril 1998

## Mission permanente du Canada aux États-Unis

Robert Fowler, ambassadeur

Sam Hanson

Michael Snell, colonel

Andras Goldman

## Nations Unies

Maged A. Abdel Aziz, ministre plénipotentiaire de la mission de l'Égypte

Khalid Aziz Babar, représentant permanent adjoint du Pakistan

Jean Dupreez, ministre de la mission d'Afrique du Sud

José Eduardo M. Felicio, ministre plénipotentiaire du Brésil

Evgeniy Gorkovskiy, directeur adjoint, Bureau du sous-secrétaire général du Désarmement

Réunions à Washington, D.C. — du 29 au 31 mars 1998

Du 29 au 31 mars 1998

Ambassade du Canada à Washington

Raymond Chrétien, ambassadeur

Douglas Waddell, ministre

Paul Frazer, ministre

John Higgintotham, ministre

Jon Allen, ministre conseiller

Paul Fauteux, ministre conseiller

David Ehinger, adjoint exécutif

Howard Isaac, premier secrétaire

Peter Bates, deuxième secrétaire

Jamal Khokhar, conseiller

Robert Cairns, premier secrétaire

Kate Lannan, troisième secrétaire

Stewart Wheeler

Arms Control Association

Jack Mendelsohn

Brookings Institution

Bruce Blair

Carnegie Endowment for International Peace

Joseph Cirincione

Lawyers' Alliance for World Security

Thomas Graham, Jr., président

National Academy of Sciences des États-Unis

Le 30 mars 1998

Jo Husbands, Committee on International

Security and Arms Control

Département d'État des États-Unis

Susan Burk, chef, Division des affaires

nucéaires internationales

Lucas Fischer, directeur adjoint par intérim,

Bureau of Strategic and Eurasian Affairs

John Holum, sous-secrétaire d'État par intérim

au Contrôle des armes et à la Sécurité

internationale



Organismes et personnes	Date
<b>Institut de la recherche pour la paix, Francfort,</b> <b>Allemagne</b> Harald Müller, directeur	le jeudi 4 juin 1998
<b>À titre personnel</b> Camille Grand, maître de conférence, Ecole spéciale militaire de St Cyr, France	le jeudi 11 juin 1998



Organismes et personnes	Date
-------------------------	------

<p><b>Inter-Church Uranium Committee</b></p> <p>Neil Sinclair, membre du conseil</p> <p><b>La voix des femmes canadiennes pour la paix</b></p> <p>Anne Adelson, porte-parole</p> <p>Nést Prichard porte-parole</p> <p><b>À titre personnel</b></p> <p>William Epstein, membre du conseil (et représentant des Conférences Pugwash sur la science et les problèmes internationaux aux Nations Unies)</p> <p>Comité des ONG sur le désarmement</p>	le mardi 17 mars 1998
--	-----------------------

<p><b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b></p> <p>Hon. Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères</p> <p>Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité</p> <p>Ralph Lysyshyn, directeur général, Direction de la sécurité internationale</p> <p>Peter Walker, haut-commissaire du Canada en Inde</p>	le mardi 26 mai 1998
---	----------------------

<p><b>Agence internationale de l'énergie atomique</b></p> <p>Neil Harms, chef, Bureau régional de Toronto</p> <p><b>Commission de contrôle de l'énergie atomique</b></p> <p>André Guilboud, agent de la non-prolifération</p> <p>John Hodgekinson, chef, Section des garanties</p> <p>Kenneth Wagstaff, chef, Section de non-prolifération nucléaire, Division de la non-prolifération, sauvegardes et sécurité</p> <p><b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b></p> <p>Ross Glasgow, directeur adjoint, Contrôle des exportations, non-prolifération</p> <p>Ralph Lysyshyn, directeur général, Direction de la sécurité internationale</p> <p><b>Ditchley Foundation of the United Kingdom</b></p> <p>Sir Michael Quinlan, directeur</p>	le jeudi 4 juin 1998
---	----------------------

le mardi 24 février 1998

**Bureau international de la paix**

Ann Gertler, conseillère

**Congrès des associations de la défense**

Lt. Colonel Victor Coroy (rel.), directeur général

Colonel Sean A. Henry (rel.), analyste principal de la  
défense

**Mouvement canadien pour une fédération mondiale**

Simon Rosenblum, directeur

**Peace Research Institute — Dundas**

Hanna Newcombe, directrice

**Science et paix**

L. Terrell Gardner, président

**Conseil canadien des Églises**

le jeudi 26 février 1998

Gérald Baril, secrétaire général adjoint, Conférence  
des évêques catholiques du Canada

Joe Gunn, directeur, Bureau des affaires sociales  
Conférence des évêques catholiques du Canada

Très rev. Bruce McLeod, ancien modérateur, Église  
unie du Canada

Très rev. Michael Peers, primat, Église anglicane du  
Canada

Ernie Regehr, directeur, Politique et Affaires  
publiques, Project Ploughshares, Institut des  
études de la paix et du conflit

Mgr Telmor Sartison, porte-parole, Église  
évangélique luthérienne au Canada

Janet Somerville, secrétaire générale, Conseil  
canadien des Églises

**Nanoose Conversion Campaign**

Norm Abbey, directeur

**Canadian Uranium Alliance**

Phillip Penna, porte-parole

**End the Arms Race**

Peter Coombes, président

Organismes et personnes	Date
-------------------------	------

À titre personnel

le jeudi 12 février 1998

Jim Fergusson, directeur adjoint, Centre for  
Defence and Security Studies, Université du  
Manitoba

Tariq Rauf, directeur de International  
Organizations and Non-Proliferation Project  
(IONP), Center for Non-Proliferation  
Studies, Monterey Institute of International  
Studies

Agence canadienne de développement international

le jeudi 19 février 1998

Charles Bassett, vice-président, Direction de  
l'Europe centrale et de l'Est

Campagne contre l'expansion du nucléaire

Kristen Osling, coordonnatrice nationale

Commission de contrôle de l'énergie atomique

John Hodgkinson, chef, Section des garanties

Kenneth Wagstaff, chef, Section de la  
non-prolifération, Division de la recherche  
et des garanties

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce  
international

Lorne Green, directeur, Agence des affaires

nucléaires, de l'application de la

non-prolifération et du désarmement (IDN)

Nuclear Awareness Project

Irene Kock, porte-parole

Regroupement pour la surveillance nucléaire

Gordon Edwards, porte-parole

Ressources naturelles Canada

Peter A. Brown, directeur, Division de

l'uranium et l'énergie nucléaire, Direction des

ressources énergétiques

À titre personnel

Franklyn Griffiths, chaire George Ignatieff des

Études sur la paix et les conflits, Université de

Toronto

# Annexe C

## Liste des témoins

Organismes et personnes	Date
-------------------------	------

**Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international**  
 le mardi 3 février 1998

Mark Moher, ambassadeur canadien au désarmement  
auprès des Nations Unies

**Alliance canadienne pour la paix**  
 le jeudi 5 février 1998

Judith Berlyn, porte-parole  
 Paul Klopstock, vice-président, Les artistes pour la  
 paix

**Association des médecins pour la survie mondiale**

Alex Bryans, membre, Conseil d'administration  
 Konia Trouton, présidente

**Canadian Pugwash and Canadian Network to  
 Abolish Nuclear Weapons**

Douglas Roche, président

**Project Ploughshares**

Bill Robinson, administrateur de programme

**Vétérans contre les armes nucléaires**

David R. Morgan, président

**À titre personnel**

Paul Buteux, directeur, Centre for Defence and  
 Security Studies, Université du Manitoba  
 Yves Le Bouthillier, professeur de droit international  
 Université d'Ottawa  
 Peggy Mason, ancienne ambassadrice canadienne au  
 désarmement et au contrôle des armements

**Ministère de la Défense nationale**

Daniel Bon, directeur général, Planification des  
 politiques

**Ministère des Affaires étrangères et du Commerce  
 international**

Paul Meyer, directeur général par intérim, Direction  
 générale de la sécurité internationale



signataires du présent Traité, et après le dépôt de leurs instruments de ratification. Aux fins du présent Traité, un Etat doté d'armes nucléaires est un Etat qui a fabriqué et a fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1<sup>er</sup> janvier 1967.

4. Pour les Etats dont les instruments de ratification ou d'adhésion seront déposés après l'entrée en vigueur du présent Traité, celui-ci entrera en vigueur à la date du dépôt de leurs instruments de ratification ou d'adhésion.

5. Les gouvernements dépositaires informeront sans délai tous les Etats qui auront signé le présent Traité ou y auront adhéré de la date de chaque signature, de la date de dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion, de la date d'entrée en vigueur du présent Traité et de la date de réception de toute demande de convocation d'une conférence ainsi que de toute autre communication.

6. Le présent Traité sera enregistré par les gouvernements dépositaires, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

## Article X

1. Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts supérieurs de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties du Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'Etat en question considère comme ayant compromis ses intérêts supérieurs.

2. Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, une conférence sera convoquée en vue de décider si le Traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie, ou sera prorogé pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée. Cette décision sera prise à la majorité des Parties au Traité.

## Article XI

Le présent Traité, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé dans les archives des gouvernements dépositaires. Des copies certifiées conformes du présent Traité seront adressées par les gouvernements dépositaires aux gouvernements des Etats qui auront signé le Traité, ou qui y auront adhéré.

En foi de quoi les soussignés, dûment habilités à cet effet, ont signé le présent Traité.

## Article VIII

1. Toute Partie au Traité peut proposer des amendements au présent Traité. Le texte de tout amendement proposé sera soumis aux gouvernements dépositaires qui le communiqueront à toutes les Parties au Traité. Si un tiers des Parties au Traité ou davantage en font alors la demande, les gouvernements dépositaires convoqueront une conférence à laquelle ils inviteront toutes les Parties au Traité pour étudier cet amendement.

2. Tout amendement au présent Traité devra être approuvé à la majorité des voix de toutes les Parties au Traité, y compris les voix de tous les Etats dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité et de toutes les autres Parties qui à la date de la communication de l'amendement, sont membres du Conseil des Gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique. L'amendement entrera en vigueur à l'égard de toute Partie qui déposera son instrument de ratification dudit amendement dès le dépôt de tels instruments de ratification de tous les Etats dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité et de toutes les autres Parties qui, à la date de la communication de l'amendement, sont membres du Conseil des Gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Par la suite, l'amendement entrera en vigueur à l'égard de toute autre Partie dès le dépôt de son instrument de ratification de l'amendement.

3. Cinq ans après l'entrée en vigueur du présent Traité, une conférence des Parties au Traité aura lieu à Genève (Suisse), afin d'examiner le fonctionnement du présent Traité en vue de s'assurer que les objectifs du Préambule et les dispositions du Traité sont en voie de réalisation. Par la suite, à des intervalles de cinq ans, une majorité des Parties au Traité pourra obtenir en soumettant une proposition à cet effet aux gouvernements dépositaires, la convocation d'autres conférences ayant le même objet, à savoir examiner le fonctionnement du Traité.

## Article IX

1. Le présent Traité est ouvert à la signature de tous les Etats. Tout Etat qui n'aura pas signé le présent Traité avant son entrée en vigueur conformément au paragraphe 3 du présent article pourra y adhérer à tout moment.

2. Le présent Traité sera soumis à la ratification des Etats signataires. Les instruments de ratification seront déposés auprès des Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, qui sont par les présentes désignés comme gouvernements dépositaires.

3. Le présent Traité entrera en vigueur après qu'il aura été ratifié par les Etats dont les gouvernements sont désignés comme dépositaires du Traité, et par quarante autres Etats

## Article IV

1. Aucune disposition du présent Traité ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inaliénable de toutes les Parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions des articles I et II du présent Traité.

2. Toutes les Parties au Traité s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et ont le droit d'y participer. Les Parties au Traité en mesure de le faire devront aussi coopérer en contribuant, à titre individuel ou conjointement avec d'autres Etats ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement.

## Article V

Chaque Partie au Traité s'engage à prendre des mesures appropriées pour assurer que, conformément au présent Traité, sous une surveillance internationale appropriée et par la voie de procédures internationales appropriées, les avantages pouvant découler des applications pacifiques, quelles qu'elles soient, des explosions nucléaires soient accessibles sur une base non discriminatoire aux Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, et que le coût pour lesdites Parties des dispositifs explosifs utilisés soit aussi réduit que possible et ne comporte pas de frais pour la recherche et la mise au point. Les Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité seront en mesure d'obtenir des avantages de cette nature, conformément à un accord international spécial ou à des accords internationaux spéciaux, par l'entremise d'un organisme international approprié où les Etats non dotés d'armes nucléaires seront représentés de manière adéquate. Des négociations à ce sujet commenceront le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du Traité. Les Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité pourront aussi s'ils le souhaitent, obtenir ces avantages en vertu d'accords bilatéraux.

## Article VI

Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace.

## Article VII

Aucune clause du présent Traité ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'Etats de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs.



1. Tout Etat non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, conformément au Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit Etat aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Les modalités d'application des garanties requises par le présent article porteront sur les matières brutes et les produits fissiles spéciaux, que ces matières ou produits soient produits, traités ou utilisés dans une installation nucléaire principale ou se trouvent en dehors d'une telle installation. Les garanties requises par le présent article s'appliqueront à toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel Etat, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit.

2. Tout Etat Partie au Traité s'engage à ne pas fournir :

- a) de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou
- b) d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article.

3. Les garanties requises par le présent article seront mises en oeuvre de manière à satisfaire aux dispositions de l'article IV du présent Traité et à éviter d'entraver le développement économique ou technologique des Parties au Traité, ou la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques, notamment les échanges internationaux de matières et d'équipements nucléaires pour le traitement, l'utilisation ou la production de matières nucléaires à des fins pacifiques, conformément aux dispositions du présent article et au principe de garantie énoncé au Préambule du présent Traité.

4. Les Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité concluront des accords avec l'Agence internationale de l'énergie atomique pour satisfaire aux exigences du présent article, soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres Etats conformément au Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique. La négociation de ces accords commencera dans les 180 jours qui suivront l'entrée en vigueur initiale du présent Traité. Pour les Etats qui déposeront leur instrument de ratification ou d'adhésion après ladite période de 180 jours, la négociation de ces accords commencera au plus tard à la date de dépôt dudit instrument de ratification ou d'adhésion. Lesdits accords devront entrer en vigueur au plus tard 18 mois après la date du commencement des négociations.



Déclarant leur intention de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire,

Demandant instamment la coopération de tous les Etats en vue d'atteindre cet objectif,

Rappelant que les Parties au Traité de 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau ont, dans le Préambule dudit Traité, exprimé leur détermination de chercher à assurer l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais et de poursuivre les négociations à cette fin,

Désireux de promouvoir la détente internationale et le renforcement de la confiance entre Etats afin de faciliter la cessation de la fabrication d'armes nucléaires, la liquidation de tous les stocks existants desdites armes, et l'élimination des armes nucléaires et de leurs vecteurs des arsenaux nationaux en vertu d'un traité sur le désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace,

Rappelant que, conformément à la Charte des Nations Unies, les Etats doivent s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les Buts des Nations Unies, et qu'il faut favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde,

Sont convenus de ce qui suit :

## Article I

Tout Etat doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à ne transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs; et à n'aider, n'encourager ni inciter d'aucune façon un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à fabriquer ou acquérir de quelque manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs.

## Article II

Tout Etat non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à n'accepter de qui que ce soit, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ou du contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs; à ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs; et à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs.

**Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968)**  
**Texte intégral du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires**  
**ouvert à la signature à Londres, Moscou et Washington, le 1<sup>er</sup> juillet 1968**  
**Entré en vigueur le 5 mars 1970**

Les États qui concluent le présent Traité, ci-après dénommés les « Parties au Traité ».

Considérant les dévastations qu'une guerre nucléaire ferait subir à l'humanité entière et la nécessité qui en résulte de ne ménager aucun effort pour écarter le risque d'une telle guerre et de prendre des mesures en vue de sauvegarder la sécurité des peuples,

Persuadés que la prolifération des armes nucléaires augmenterait considérablement le risque de guerre nucléaire,

En conformité avec les résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies demandant la conclusion d'un accord sur la prévention d'une plus grande dissémination des armes nucléaires,

S'engageant à coopérer en vue de faciliter l'application des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique aux activités nucléaires pacifiques,

Exprimant leur appui aux efforts de recherche, de mise au point et autres visant à favoriser l'application, dans le cadre du système de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique, du principe d'une garantie efficace du flux de matières brutes et de produits fissiles spéciaux grâce à l'emploi d'instruments et autres moyens techniques en certains points stratégiques,

Affirmant le principe selon lequel les avantages des applications pacifiques de la technologie nucléaire, y compris tous les sous-produits technologiques que les États dotés d'armes nucléaires pourraient obtenir par la mise au point de dispositifs nucléaires explosifs, devraient être accessibles, à des fins pacifiques, à toutes les Parties au Traité, qu'il s'agisse d'États dotés ou non dotés d'armes nucléaires,

Convaincus qu'en application de ce principe, toutes les Parties au Traité ont le droit de participer à un échange aussi large que possible de renseignements scientifiques en vue du développement plus poussé des utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques, et de contribuer à ce développement à titre individuel ou en coopération avec d'autres États.

Leurs arguments me sont terriblement familiers et je les connais par coeur. Ils sont sérieux et bien raisonnés. Ils sont aussi remarquablement pervers, pas seulement du point de vue d'un environnement de sécurité profondément modifié mais aussi de celui des questions morales sous-jacentes. En fait, ce que j'ai trouvé le plus difficile à reconnaître dans le cadre de ma propre réévaluation des armes nucléaires, c'est que pendant la majeure partie de ma carrière la valeur morale de ces armes terriblement destructrices m'avait échappé. La lumière s'est fait le jour où on m'a confié la responsabilité d'élaborer le plan américain de guerre nucléaire et que j'ai pris conscience des conséquences que constituait le fait de pointer 10 000 armes en direction de l'Union soviétique. C'est à ce moment que j'ai vraiment compris l'honnêteté brutale de l'observation de Joseph Staline sur les temps modernes : « La mort d'une seule personne est une tragédie; la mort de millions de personnes est une statistique. »

Alors que vous examinez la question cruciale de savoir dans quelle mesure le Canada, cette extraordinaire mosaïque de peuples et ce grand ami des États-Unis, devrait s'aligner sur le rôle permanent des armes nucléaires, je vous encourage à réfléchir sérieusement à l'opportunité et aux enjeux. Mon pays a grandement besoin de se donner de nouvelles règles de conduite relativement à cette question. Nous avons eu le malheur, en élaborant notre politique gouvernementale, de devenir cyniques et arrogants lorsqu'il s'agit de prendre des décisions touchant des centaines de millions de gens. Nous avons banalisé la possibilité d'un échec de la dissuasion, ce qui nous justifiait facilement de ne pas avoir tenu compte des conséquences. Nous avons appris à vivre avec une arme qui engourdit notre conscience et nous déshumanise. Nous devons entendre les voix de la raison qui nous exhorteront à plus de rectitude et de leadership à l'échelle mondiale. À vous de jouer.

Je vous souhaite bonne chance dans vos travaux et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Lee Butler  
Général, USAF (Retraité)  
(juillet 1998)



M. Bill Graham, député  
Président, Comité permanent des affaires étrangères  
et du commerce international  
Chambre des communes  
Ottawa, Canada  
K1A 0A6  
Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre de même que de l'invitation à vous communiquer mon point de vue sur la question de la politique du Canada en matière de non-prolifération nucléaire, de contrôle des armements et de désarmement. Je suis désolé de ne pouvoir m'adresser de vive voix aux membres du comité et je vous sais gré de l'occasion qui m'est offerte de vous faire part des observations qui suivent.

Premièrement, je vous félicite de votre initiative. Il s'agit selon moi de la plus importante question en matière de sécurité de l'après-guerre froide. Elle sera le fondement du règlement des conflits internationaux pour des décennies à venir. Qui plus est, elle régira le rythme et l'espoir de relever les normes d'un comportement civilisé entre les États et les peuples.

Deuxièmement, j'aimerais que votre groupe comprenne que mes récentes déclarations dans le cadre desquelles j'ai demandé aux puissances nucléaires de renouveler leur engagement en ce qui a trait à l'élimination de leurs arsenaux nucléaires ne m'ont pas été inspirées du jour au lendemain. Mes doutes, mes préoccupations et ma consternation concernant la politique et les pratiques régissant le rôle des armes nucléaires ne datent pas d'hier. Elles sont le fruit des réflexions d'un initié, de quelqu'un qui a exercé des responsabilités uniques depuis l'étape de la conception jusqu'à celle des opérations. J'en suis venu à comprendre que nous, Américains, avons créé un ensemble d'organismes, de réseaux et de processus d'une telle complexité que nous en sommes venus à ne plus pouvoir en gérer les activités. Le prix à payer a été énorme au chapitre des ressources, du risque et de la chance que nous avons laissée échapper de rétablir nos rapports avec la Russie. Heureusement, notre savoir-faire, la chance et l'intervention divine nous ont permis de traverser notre demi-siècle de confrontation sans holocauste nucléaire.

Troisièmement, il est vraiment triste que l'homme soit incapable de se départir du dispositif de sécurité le plus bizarre et le plus terrifiant qu'il ait jamais conçu. Je suis convaincu que, dans le cadre de vos travaux, vous avez entendu les tenants actuels de la stratégie de dissuasion nucléaire. Je les connais tous et j'ai eu de longues discussions avec la plupart d'entre eux au sujet du rôle que revêtent les armes nucléaires pour la sécurité nationale, que ce soit aux États-Unis ou ailleurs dans le monde.





efforts visant à mettre fin à la prolifération des armes nucléaires dans d'autres pays qui n'en sont pas encore dotés (notamment grâce au régime de non-prolifération nucléaire). Cependant, on ne devrait pas entreprendre de telles mesures de contrôle des armements sans d'abord tenir dûment compte du niveau général de stabilité et de conflit à l'échelle internationale, ainsi que des capacités que possèdent les États potentiellement hostiles.

## II. Le Canada et l'OTAN

Bien que le Canada ne soit pas lui-même doté d'armes nucléaires, notre pays a toujours compté sur la protection nucléaire de l'OTAN. Il s'est toujours agi d'une alliance armée nucléaire dont le Canada fait partie depuis le tout début.

Le concept stratégique adopté par l'OTAN en novembre 1991 a clarifié le rôle des armes nucléaires dans le cadre de la stratégie alliée de l'après-guerre froide. Ce concept stratégique a été sanctionné par tous les pays alliés, y compris le Canada. Il engage l'Alliance à maintenir des « *forces nucléaires appropriées* » afin de prévenir toute forme d'agression, en particulier d'États qui pourraient recourir à des armes nucléaires, bactériologiques ou chimiques de destruction massive.

Toutefois, compte tenu de l'évolution du rôle des armes nucléaires dans la stratégie de l'OTAN, les membres de l'Alliance ont été capables d'adopter d'importantes mesures de réduction des armements nucléaires sans affaiblir sa position défensive (grâce notamment aux Traités START I et II et aux importantes réductions des forces nucléaires de l'OTAN en Europe). Ces mesures sont extrêmement significatives et elles assurent un niveau minimum prudent de capacité nucléaire. Le Canada a appuyé cette démarche dans le passé et il devrait continuer à le faire.

Comme tous les membres du Comité le savent, les propres efforts de défense limités du Canada ont déjà sérieusement miné sa position et son influence au sein de l'Alliance. Si le Canada tient un discours irresponsable sur la question nucléaire, sa crédibilité s'en trouvera d'autant plus amoindrie. En tant que parlementaires chargés d'aider à assurer la sécurité de notre pays, nous devons évaluer et analyser la situation internationale de façon réaliste. Nous ne devons pas succomber à la tentation d'adopter une prise de position dilétante qui pourrait causer un tort incalculable.

## Conclusion

**Le danger ne réside pas dans les armes nucléaires mêmes, mais dans l'utilisation potentielle (ou la menace d'utilisation) de telles armes par des pays hostiles, des États délinquants ou des organisations terroristes qui voient un avantage à déstabiliser le présent ordre mondial. La possession d'armes nucléaires par les puissances démocratiques et pacifiques demeure, comme elle l'a toujours été, la meilleure police d'assurance contre les menaces imprévues.**

Le présent document résume le rapport minoritaire complet de l'Opposition officielle, compte tenu du fait que le Comité n'a pas permis au Parti réformiste de l'annexer en entier.

(Qu'on le veuille ou non, les Canadiens vivent aujourd'hui à l'âge nucléaire. La technologie nucléaire est une réalité et on ne peut souhaiter à tout le moins faire disparaître les connaissances que nous possédons sur la façon de construire des armes grâce à cette technologie. Il est insensé de parler d'« éliminer » les armes nucléaires, comme le fait le rapport majoritaire. On doit plutôt orienter le débat sur la limitation et la réduction équilibrées et vérifiables des armements qui préservent et garantissent la sécurité.

L'Opposition officielle attend du gouvernement qu'il appuie une réduction prudente des armes nucléaires de la part des pays qui en sont dotés, pourvu qu'elle soit assujettie à certaines conditions importantes, notamment :

- que cette réduction soit équilibrée et vérifiable, et qu'elle contribue à la paix et à la sécurité. Cela s'avèrera impossible à moins que la position du gouvernement ne reflète une évaluation réaliste du XXI<sup>e</sup> siècle naissant

- qu'on ne doit rien faire qui puisse nuire à la sécurité du Canada et l'empêcher de respecter ses obligations envers l'Alliance. Cela signifie que le gouvernement doit éviter d'exercer des pressions qui risquent de déstabiliser nos relations avec l'OTAN ou d'entacher davantage la crédibilité de moins en moins grande dont jouit le Canada auprès de l'Alliance.

L'Opposition officielle appuie le rapport majoritaire dans la mesure où il exprime ces principes.

Toutefois, la plupart des parties du rapport majoritaire du Comité reposent sur des hypothèses très mal éclairées. L'accent est mis sur la nécessité d'« éliminer » les armes nucléaires et d'abandonner le droit de premier recours que se réserve l'OTAN à titre de légitime défense. L'allégation qui est sans doute la moins fondée, c'est que la situation mondiale est actuellement plus stable et plus sécuritaire que pendant la guerre froide, et donc plus favorable à l'élimination des armes nucléaires. C'est pour cela et pour d'autres raisons que le Parti réformiste ne peut souscrire aux conclusions générales du Rapport.

## **I. Réduction équilibrée et vérifiable par rapport à l'« élimination » des armes nucléaires**

En outre, on parle à maintes reprises, dans le rapport majoritaire, de l'objectif visant à « éliminer » complètement les armes nucléaires. Cela traduit donc le souhait de Douglas Roche, activiste de longue date en faveur du désarmement unilatéral, que notre Comité « maintienne absolument son attention sur la nécessité d'éliminer toutes les armes nucléaires de la planète. » Cette façon de voir est irréaliste puisqu'elle ne tient pas compte des raisons complexes qui, à priori, pourraient inciter des États à vouloir faire l'acquisition d'armes nucléaires.

Le Canada devrait certainement continuer d'appuyer un contrôle mesuré et judicieux des armements, tant sur le plan de la réduction prudente et équilibrée des arsenaux nucléaires actuels (par exemple, dans le cadre des Traités START I et II entre les États-Unis et la Russie), que sur celui des

**La réduction des armements et la sécurité  
(Résumé)**

**Résumé du rapport minoritaire de l'Opposition officielle**

**sur**

***Le Canada et le défi nucléaire***

**Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international  
décembre 1998**





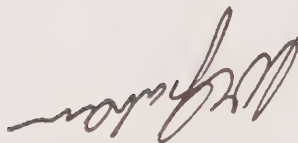
## ***Demande de réponse du gouvernement***

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité des affaires étrangères et du commerce international (réunions nos 22 à 24, 27, 32 à 35, 39, 54, 59, 61, 67, 74, 78 à 81 et 85) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*



Bill Graham



TNP qui devrait mener à une mise à jour de la Déclaration de principes et objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement, lors de la Conférence d'examen du Traité qui aura lieu en l'an 2000.

- Le Canada devrait ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires dans les meilleurs délais et inciter tous les autres États à le faire également. Au cas où l'Inde et le Pakistan refuseraient d'adhérer au Traité sans conditions, le Canada devrait encourager la communauté internationale à faire en sorte que le Traité entre en vigueur, quoi qu'il en soit.

- Le Canada devrait assumer un rôle de premier plan, lors de la Conférence sur le désarmement, dans la négociation d'un traité de grande portée sur l'arrêt de la production de matières fissiles, qui appuie les deux grands objectifs, la non-prolifération et le désarmement.

- Le Canada devrait appuyer la création d'un registre des armes nucléaires couvrant les armes et les matières fissiles, comme l'a proposé l'Allemagne en 1993.

- Le Canada devrait appuyer les efforts visant à conclure une convention sur le désarmement nucléaire.

## RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse valoir avec vigueur au sein de l'OTAN que le réexamen du Concept stratégique de l'Alliance et son actualisation, le cas échéant, devraient comprendre sa composante nucléaire.



## RECOMMANDEMENT 11

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada appuie les efforts internationaux visant à empêcher la prolifération des armes chimiques et biologiques et des systèmes de lancement de missiles correspondants, et à consacrer des fonds suffisants à la vérification. En plus de renforcer la Convention sur les armes biologiques et à toxines par la négociation d'un protocole de vérification et de continuer d'appuyer l'application de la Convention sur les armes chimiques, le gouvernement devrait aussi examiner les méthodes visant à accroître l'efficacité du Groupe Australia et du Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles, ainsi que la coopération en matière de renseignements et d'application de la loi pour empêcher les terroristes de se doter de ces armes.

## RECOMMANDEMENT 12

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, ayant renforcé le régime de garanties internationales en signant le nouveau Protocole modèle avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, utilise tous les moyens à sa disposition pour convaincre d'autres États de faire de même. Avant de conclure tout accord futur de coopération nucléaire avec tout autre État, le gouvernement devrait, à tout le moins, exiger que celui-ci adopte le nouveau Protocole modèle.

## RECOMMANDEMENT 13

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rencontre annuellement les autres signataires de tous les Accords de coopération nucléaire afin d'examiner la mise en oeuvre, et qu'il dépose au Parlement un rapport qui rende compte des résultats de ces rencontres.

## RECOMMANDEMENT 14

Le Comité recommande que le gouvernement canadien accentue ses efforts, en collaboration avec des États, d'optique commune, tels ses alliés de l'OTAN, pour faire avancer le programme mondial en matière de désarmement et de sécurité :

- Le Canada devrait réaffirmer son appui au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en tant que pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération nucléaire et contrer toute tentative ayant pour objet une révision du Traité destinée à reconnaître l'Inde et le Pakistan à titre d'États dotés d'armes nucléaires en vertu de ses dispositions. Le Canada devrait également continuer à s'efforcer d'assurer que les États dotés d'armes nucléaires respectent leurs engagements relatifs à un examen en profondeur du

informatique de l'an 2000, le Comité recommande que le gouvernement du Canada étudie plus à fond avec les États-Unis et la Russie la possibilité d'établir une ligne directe avec le NORAD afin de compléter et de renforcer le système d'alerte avancée russe. En outre, le Canada devrait fortement appuyer l'idée d'offrir cette même possibilité aux autres États dotés d'une capacité nucléaire militaire.

## RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement rejette l'idée de brûler le combustible à oxyde mixte (MOX) au Canada, puisque cette option est tout à fait irréalisable, mais qu'il continue d'oeuvrer avec les autres gouvernements afin de régler le problème des matières fissiles excédentaires.

## RECOMMANDATION 9

Étant donné les responsabilités que ces pays assument en tant qu'États dotés de l'arme nucléaire en vertu du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et en tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Comité recommande que le gouvernement du Canada encourage la Grande-Bretagne, la France et la Chine à : faire preuve de plus de transparence à propos de leurs stocks nucléaires, de leurs matières fissiles et de leur politique; appuyer l'appel du Canada et d'autres États en vue d'une discussion de fond des questions de désarmement nucléaire à la Conférence sur le désarmement; étudier avec les États-Unis et la Russie les moyens de se préparer à une réduction des armes nucléaires le plus rapidement possible.

## RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada continue d'appuyer tous les efforts internationaux mis en oeuvre pour régler les questions de sécurité régionale sous-jacentes en Asie du Sud et au Moyen-Orient. En collaborant avec des États d'optique commune, il devrait jouer un rôle plus affirmé en insistant sur les avantages, à l'égard de la sécurité régionale et internationale, de renforcer immédiatement la communication et la coopération entre les États de ces régions comme moyens d'établir la confiance. Dans les deux régions — mais surtout en Asie du Sud compte tenu des récents essais nucléaires — le Canada devrait également faire valoir les avantages de geler les programmes nucléaires; d'adhérer au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires; de participer aux négociations sur l'établissement d'un traité international sur l'arrêt de la production de matières fissiles; d'adhérer au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en tant qu'État non doté de l'arme nucléaire.

Puisque cette solution peut contribuer à la sécurité et à la stabilité nucléaires et qu'il importe d'agir rapidement pour atténuer les répercussions possibles du problème

## RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne toutes les mesures possibles pour encourager les États-Unis et la Russie à poursuivre le processus START. Le Canada devrait encourager la Russie à ratifier START II en lui apportant un appui concret pour ce faire, et inciter les États d'optique commune à oeuvrer avec celle-ci à assurer une plus grande stabilité politique et économique dans ce pays. Au-delà, le Canada doit encourager les deux parties à poursuivre des réformes progressives et réciproques de leurs dispositifs nucléaires respectifs.

## RECOMMANDATION 6

Dans l'intérêt d'une plus grande sécurité et stabilité nucléaires et afin d'atteindre l'objectif plus général qu'est l'élimination des armes nucléaires, le Comité recommande que le gouvernement du Canada appuie le concept de la levée de l'état d'alerte, en autant qu'elle soit réciproque et vérifiable, de toutes les forces nucléaires — notamment les arsenaux des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi que des États dotés d'une capacité nucléaire militaire, et qu'il encourage les gouvernements de ces pays à agir en ce sens.

## RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de prendre d'autres moyens pour mieux renseigner les Canadiens sur l'utilisation civile de la technologie nucléaire et pour accroître la participation du public à l'élaboration des orientations de la politique gouvernementale dans ce domaine. À cette fin, le Comité recommande en outre que le Parlement mène une étude distincte et approfondie sur l'utilisation ici au pays et l'exportation à l'étranger de la technologie nucléaire civile du Canada.

## RECOMMANDATION 4

accentue ses efforts afin de faire avancer le processus de désarmement nucléaire. À cette fin, il doit encourager la participation du public et sensibiliser celui-ci aux coûts exorbitants de la prolifération des armes nucléaires sur les plans humanitaire, environnemental et économique, de même qu'à son incidence sur la paix et la sécurité internationales. Il doit en outre encourager les États dotés de l'arme nucléaire à démontrer leur engagement non équivoque à entamer et à conclure des négociations sur l'élimination de ces armes. S'inspirant du processus d'Ottawa, il devrait également étudier des moyens novateurs de faire progresser le dossier.



RECOMMANDATION 1

- Le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte le principe fondamental suivant pour sa politique de non-prolifération, de contrôle des armes et de désarmement nucléaire, à l'intérieur d'un cadre qui englobe tous les aspects — politiques, militaires et commerciaux — des relations internationales du Canada :
- que le Canada travaille de façon soutenue à réduire la valeur et la légitimité politiques des armes nucléaires, afin de contribuer à l'objectif de leur réduction progressive, puis de leur élimination.

RECOMMANDATION 2

Afin de concrétiser ce principe fondamental, le Comité recommande que le gouvernement du Canada produise un énoncé de politique expliquant les liens entre d'une part la politique du Canada touchant la non-prolifération, le contrôle des armes et le désarmement nucléaires, et d'autre part, tous les autres aspects de ses relations internationales. En outre, qu'il favorise l'émergence d'un consensus en tenant le public et les parlementaires canadiens au courant des faits nouveaux dans ce secteur, notamment par les moyens suivants :

- des réunions préparatoires annuelles — tenues, par exemple, sous les auspices du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère — du genre de celles qui ont lieu avec les organisations non gouvernementales et les représentants de la société civile avant la rencontre annuelle de la Commission des droits de l'homme de l'ONU;
- le témoignage public annuel, devant le présent Comité, de l'ambassadeur au désarmement auprès des Nations Unies;
- le renforcement de la coordination entre le ministère des Affaires étrangères et le Commerce international et le ministère de la Défense nationale, en commençant par inclure un représentant de la Défense nationale dans les délégations canadiennes auprès des institutions multilatérales sur la non-prolifération nucléaire.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres États tels ses alliés de l'OTAN et les membres de la « New Agenda Coalition »,





sur le désarmement et qui concerneront l'éventuel Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Malgré ces aspects techniques, la prohibition des armes nucléaires reste fondamentalement un objectif politique et moral. Le Comité est convaincu que le Canada a la vision, les aptitudes et la crédibilité nécessaires pour jouer un rôle de premier plan et finalement mettre fin à la menace nucléaire qui pèse sur l'humanité. À l'aube du prochain millénaire, l'objectif est de créer un monde plus sûr et meilleur. On ne saurait penser à un autre impératif plus pressant en matière de politique étrangère.

rapport de 1996 de la Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires, commandé par l'Australie; et le rapport de 1997 du Comité on International Security and Arms Control de la National Academy of Sciences des Etats-Unis, *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*. Aucun de ces documents ne peut à lui seul garantir que de nouveaux progrès seront réalisés, mais l'ensemble a plus de poids que la somme de ses parties.

Sir Michael Quinlan et d'autres témoins ont souligné une évidence : même si la communauté internationale a accepté de se donner pour objectif l'« élimination » des armes nucléaires, la connaissance dans le domaine nucléaire, une fois découverte, ne peut être réellement éliminée. Reconnaissant la nécessité d'assurer un équilibre entre l'idéalisme et le pragmatisme dans ce domaine, et afin de refuser aux partisans du statu quo nucléaire un moyen facile de rejeter ses recommandations, le Comité a choisi de suivre l'exemple de la National Academy of Sciences des Etats-Unis, qui préconise de se fixer un objectif équivalent mais plus pragmatique, la « prohibition » des armes nucléaires.

La prohibition des armes nucléaires, comme principal mécanisme permettant d'assurer la sécurité internationale, est un objectif qui ne sera pas réalisé rapidement ni facilement, mais ce qu'il requiert est évident : un engagement renouvelé de la part de tous les Etats à l'égard des principes et des obligations contenus dans le Traité de non-prolifération nucléaire; l'engagement, de la part des Etats-Unis et de la Russie, de poursuivre le processus bilatéral START et d'aller plus loin; l'engagement de la part du Royaume-Uni, de la France et de la Chine, de faire preuve de plus de transparence au sujet de leurs arsenaux et de leurs doctrines nucléaires et, de la part de ces cinq Etats, d'accepter un débat de fond sur les questions de désarmement à la Conférence sur le désarmement; l'engagement, de la part du Canada et d'autres Etats, d'insister sur l'importance de ces questions dans toutes les tribunes, même au risque de créer des tensions au sein de l'OTAN ou dans les relations bilatérales; la volonté de redoubler les efforts internationaux en vue de réduire les tensions régionales en Asie du Sud et au Moyen-Orient et de convaincre l'Inde, le Pakistan et Israël d'accepter le consensus mondial sur la non-prolifération nucléaire et, suivant l'exemple récent de l'Afrique du Sud, de réduire ou même de démanteler leurs programmes nucléaires.

### *Un rôle pour le Canada*

Etant donné que le Canada n'est pas lui-même un Etat doté de l'arme nucléaire, certains pourraient douter de sa crédibilité pour ce qui est d'encourager et d'influencer de nouveaux progrès dans ce domaine. Le Comité s'insurge contre ce point de vue. Il estime plutôt que le Canada est dans une position privilégiée pour jouer un rôle de premier plan, à titre de premier Etat capable de mettre au point des armes nucléaires à avoir décidé de ne pas le faire, puis plus tard, à titre de premier Etat à se débarrasser des armes nucléaires et enfin, à titre de chef de file dans la prorogation du Traité de non-prolifération nucléaire en 1995 et de principal intervenant dans le processus d'Ottawa, un exercice qui a démontré la nécessité de savoir faire preuve d'esprit novateur en diplomatie, dans le domaine de la sécurité et le contrôle des armements. L'ambassadeur Mark Moher mettra maintenant à profit ce rôle de chef de file en tant que président des négociations qui auront lieu à la Conférence

nucléaires au Canada, ainsi qu'au transport et à l'élimination des déchets nucléaires. La vente de la technologie nucléaire canadienne à l'étranger, ainsi que la proposition selon laquelle le Canada pourrait contribuer à la non-prolifération en brûlant l'excédent de plutonium russe et américain, sous la forme de combustible d'oxyde mixte ou MOX, dans ses réacteurs au Canada font toutefois intervenir une dimension de politique étrangère. Le Comité a formulé des recommandations sur ces questions dans les chapitres 1 et 2 du rapport.

Certains membres du Comité estiment que ces ventes ne sont pas appropriées, mais la plupart reconnaissent que tant que le Canada possède une industrie nucléaire, elles font partie de son engagement en vertu du TNP. Les membres du Comité sont unanimes pour dire que si ces ventes doivent se poursuivre, elles doivent faire l'objet des garanties les plus strictes. Le Canada a renforcé sa politique de coopération nucléaire à la suite de la décision de l'Inde, en 1974, de rompre ses engagements écrits et de faire exploser un engin nucléaire. La leçon de cet incident n'est pas uniquement que la politique canadienne aurait dû être plus rigoureuse, mais que la communauté internationale ne peut jamais se satisfaire du statu quo dans ce domaine. Le système international de garanties administré par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) vise à signaler toute tentative, par un Etat partie au TNP, de détourner du matériel nucléaire pour fabriquer un engin explosif, plutôt qu'à prévenir ce genre de détournement. Le Comité a conclu que pour renforcer le système et permettre aux Canadiens, entre autres, de s'y fier, il faut en priorité persuader tous les Etats parties au TNP d'accepter le plus rapidement possible le nouveau Protocole plus strict élaboré par l'AIEA.

En plus de souligner la nécessité de renforcer les mécanismes existants, afin de prévenir la prolifération des armes nucléaires et des armes chimiques et biologiques de destruction de masse et leurs vecteurs, le Comité est convenu de la nécessité d'aller au-delà des questions techniques si l'on veut établir et maintenir un consensus politique au sein de la communauté internationale de manière à agir collectivement et de manière déterminée pour résoudre ces questions. Un certain nombre de témoins ont fait remarquer que l'instauration d'un système international en vertu duquel les Etats acceptent de prendre des mesures diplomatiques concertées, et même des mesures militaires conventionnelles au besoin, est un moyen important de prévenir la prolifération des armes de destruction de masse, et que cela est essentiel pour créer les conditions permettant l'élimination ultime ou l'interdiction des armes nucléaires.

### ***La prohibition des armes nucléaires***

La communauté internationale a accepté de se donner pour objectif l'élimination des armes nucléaires; on ne peut partir du principe que le statu quo durera toujours, mais à certains égards, la question est de savoir comment passer du point actuel à ce prochain stade, sans danger. Le débat de l'après-guerre froide sur ces questions a produit un nombre de documents d'orientation importants y compris les suivants : *La Déclaration de principes et objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement*, acceptée par tous les Etats parties au TNP en 1995; l'Avis consultatif de 1996 de la Cour internationale de Justice sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*; le



Au cours de son étude, le Comité a dû se pencher sur la question controversée de l'application pacifique de la technologie nucléaire et de l'obligation, en vertu du TNP, de partager les avantages de cette utilisation pacifique avec d'autres États. Bien que cela ne relève pas directement du mandat du Comité, tous ses membres jugent nécessaire de répondre aux préoccupations de la population au sujet de la sécurité, de la santé et de l'environnement associées à l'exploitation de réacteurs

Les témoins ont été unanimes à dire que pour prévenir une nouvelle prolifération des armes nucléaires et atteindre l'objectif international de leur réduction et élimination ultime, les obligations contenues dans le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), renforcé par la Déclaration de principes et objectifs de non-prolifération et de désarmement nucléaires de 1995, doivent être respectées. Comme on l'a vu au chapitre 3, il faut bien comprendre que le Traité est un compromis; il impose des obligations à tous les États signataires, mais tant que la vaste majorité de ces États honore ses engagements de ne pas se doter d'armes nucléaires, l'attention continuera de se porter sur les obligations des cinq États dotés de l'arme nucléaire désignés dans le Traité. Pour le moment, ces derniers refusent même de discuter des questions de désarmement les plus fondamentales à la Conférence sur le désarmement. Le Comité rejette l'argument avancé par ceux qui prétendent que, dans la mesure où l'engagement d'éliminer les armes nucléaires lie uniquement les États dotés de l'arme nucléaire, c'est à eux qu'il revient de déterminer comment y parvenir de la façon la plus sûre. Toutes les parties à un contrat ont la responsabilité de veiller au respect de ses conditions, faute de quoi le contrat pourrait être remis en question.

### *Le TNP, la non-prolifération et le désarmement*

L'OTAN procède à l'heure actuelle à un nouvel examen et à une actualisation, au besoin, de son Concept stratégique de 1991, et cet exercice devrait être terminé d'ici avril 1999. Comme on l'a vu au chapitre 4, le Comité s'est beaucoup intéressé à la politique nucléaire de l'OTAN. Les députés n'ont pas tous le même point de vue sur l'avenir de l'OTAN, mais ils sont tous d'accord pour dire que pour des raisons symboliques et pratiques, le gouvernement du Canada doit tenter de convaincre ses alliés de l'OTAN que le Concept stratégique actualisé doit tenir compte des changements intervenus depuis 1991 sur la scène internationale et de l'évolution des priorités en matière de sécurité et reconnaître notamment la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires dans la mesure du possible.

d'Ottawa et de faire porter l'attention sur le côté humanitaire de la question plutôt que sur les aspects militaires et techniques. En raison de la nature particulière des armes nucléaires, il n'est pas possible de reproduire, dans le domaine nucléaire, le processus d'Ottawa, qui a permis de contourner des mécanismes diplomatiques dépassés pour en arriver à un accord sur l'interdiction des mines antipersonnel. Pourtant, les leçons que l'on peut en tirer, comme la nécessité de se concentrer sur l'aspect humanitaire, de mobiliser la société civile et les organisations non gouvernementales et de dépasser les groupements politiques et militaires traditionnels, à la recherche d'États ayant une optique commune, peuvent certainement contribuer à faire disparaître le sentiment de frustration associé à l'heure actuelle au contrôle des armes nucléaires et au désarmement.

frappé par le fait que les témoins et ceux qui ont rédigé des mémoires ont tous demandé plus d'information et de débats dans ce domaine. Le Comité a formulé un certain nombre de recommandations pour améliorer la situation et encourager le gouvernement à prendre des mesures pour instaurer et appuyer un processus permanent d'éducation et de débat publics.

### *Au-delà de l'apathie nucléaire*

À la fin de la guerre froide, d'importants progrès ont été accomplis au titre de la réduction des arsenaux nucléaires, dans le contexte du traité bilatéral START entre les États-Unis et la Russie et à la suite de l'engagement politique quasi universel, lors de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP en 1995, de poursuivre la réduction et, finalement, l'élimination des armes nucléaires. Le danger d'une guerre nucléaire totale s'étant dissipé, l'attention du public et des gouvernements s'est portée ailleurs. C'est ainsi que ces dernières années, on a constaté un ralentissement des progrès et, pire encore, l'émergence de ce que le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axxworthy, a appelé devant le Comité une « nouvelle *realpolitik* nucléaire », qui menace à la fois les progrès à venir et les acquis. Il est tentant de se contenter de faire porter la responsabilité de cette situation aux cinq États dotés de l'arme nucléaire qui se sont engagés à éliminer leurs arsenaux en vertu du TNP et aux trois autres États dotés d'une capacité nucléaire militaire qui n'ont pas accepté les normes internationales dans ce domaine. Mais tous les États, y compris le Canada, partagent la responsabilité de ne pas avoir exercé de pressions continues suffisantes pour que cette question reste à l'avant-plan des préoccupations internationales. Le Comité accepte le fait que les cinq États dotés de l'arme nucléaire ont conclu les accords du TNP de bonne foi; compte tenu de l'importance de ces questions, leurs amis et alliés doivent également les encourager à donner suite à ces engagements avec vigueur et leur rappeler le coût de ne pas le faire. Pour que les essais nucléaires, regrettables et dangereux, auxquels ont procédé l'Inde et le Pakistan en mai 1998 aient un effet positif, il faut qu'ils aient fait comprendre que le statu quo nucléaire ne peut être tenu pour acquis et qu'ils incitent tous les États à réitérer leur engagement et à adopter d'autres mesures.

Comme on l'a vu au chapitre 1, la communauté internationale a déjà accepté l'objectif de réduction et d'élimination ultime des armes nucléaires; cet objectif ne pourra toutefois être atteint que si l'on s'attache à réduire délibérément l'importance politique et militaire accordée à ces armes. La tâche ne sera pas facile et impliquera certainement des choix politiques difficiles porteurs de tensions. La Conférence de 1995 d'examen et de prorogation du TNP a montré qu'il était possible, sous l'effet de pressions, de susciter le niveau d'engagement politique nécessaire pour avancer la communauté internationale doit accepter le défi qui consiste à maintenir cet engagement et à le concrétiser sur les tribunes internationales et à l'échelle nationale.

Pour susciter ce niveau de volonté et d'engagement politiques, il faudra mobiliser l'opinion publique. Comme le directeur adjoint du bureau du sous-secrétaire général des Nations Unies pour le désarmement, Evgeniy Gorkovskiy, l'a rappelé au Comité à New York, le désarmement est une affaire très pragmatique; la clé de la réussite, dans le domaine nucléaire, repose sur la mobilisation de l'opinion publique, et la meilleure façon de procéder serait de prendre pour modèle le processus



l'espoir de relever les normes d'un comportement civilisé entre les États et les peuples<sup>197</sup>. » Janet Somerville, secrétaire générale du Conseil canadien des Églises, a présenté un point de vue similaire au Comité, en février 1998. Elle a parlé, au nom des dirigeants religieux du Canada, du « désir ardent d'assister, de notre vivant, au démantèlement et à la destruction de la dernière arme nucléaire et au rejet, par la famille humaine, de l'option nucléaire comme quelque chose d'impensable que certains êtres humains ne doivent tout simplement jamais infliger au reste de l'humanité<sup>198</sup>. »

Malgré certaines similitudes avec les débats des décennies précédentes, le débat actuel sur le nucléaire n'est pas une simple reprise. À la crainte d'une attaque nucléaire délobérée s'est substituée la constatation qu'il faut assurer la sécurité opérationnelle et physique des arsenaux nucléaires. Dans cette nouvelle optique, on insiste davantage sur des concepts très intéressants comme la « levée de l'état d'alerte » des armes nucléaires et les mesures à prendre pour assurer la protection des armes et du matériel nucléaires. Si l'optique a changé, on cherche toujours à assurer une confiance et une sécurité internationales accrues au moyen des principes de réciprocité et de vérifiabilité ainsi qu'un financement adéquat à des fins de vérification.

Le régime international de non-prolifération nucléaire, qui repose sur le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), a connu un succès remarquable jusqu'à présent. Il y a trois décennies, on supposait généralement que 25 à 30 États posséderaient ces armes à la fin des années 1970. Aujourd'hui, il n'y en a que huit. Malgré cette réussite et pour que ce consensus international vienne de 30 ans ne se désagrège pas, il faut que tous les États et en particulier les cinq États dotés de l'arme nucléaire recensés dans le Traité — les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine — renouvellent leur engagement politique et agissent rapidement.

À la suite d'une désaffection, bien compréhensible, de la population immédiatement après la fin de la guerre froide, les Canadiens sont aujourd'hui profondément inquiets au sujet des armes nucléaires. Il exigent également que leur gouvernement agisse en fonction de ses antécédents remarquables dans ce domaine et de son expérience récemment acquise lors du processus d'Ottawa, antipersonnel, afin de jouer un rôle accru dans les dossiers de la non-prolifération et du désarmement. Le Canada préconise déjà la réduction et l'élimination ultime de toutes les armes nucléaires, biologiques et chimiques de destruction de masse, mais sa politique dans ce domaine doit être renforcée à un certain nombre d'égards.

Enfin, même s'il ne s'agit pas d'une question de politique étrangère à proprement parler, la problématique nucléaire comporte un volet important lié aux intérêts nationaux du Canada et le gouvernement doit l'aborder avec plus de force. Il n'y a pas de solution facile, mais le Comité a été

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> *Témoignages*, réunion n° 35, 26 février 1998, p. 2.

# Chapitre 5 : Conclusion : Vers une prohibition des armes nucléaires

Alors que vous examinez la question cruciale de savoir dans quelle mesure le Canada, cette extraordinaire mosaïque de peuples et ce grand ami des États-Unis, devrait s'aligner sur le rôle permanent des armes nucléaires, je vous encourage à réfléchir sérieusement à l'opportunité et aux enjeux. Mon pays a grandement besoin de se donner de nouvelles règles de conduite relativement à cette question. Nous avons eu le malheur, en élaborant notre politique gouvernementale, de devenir cyniques et arrogants lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions touchant des centaines de millions de gens. Nous avons banalisé la possibilité d'un échec de la dissuasion, ce qui nous justifiait facilement de ne pas avoir tenu compte des conséquences. Nous avons appris à vivre avec une arme qui engourdit notre conscience et nous déshumanise. Nous devons entendre les voix de la raison qui nous exhorteront à plus de rectitude et de leadership à l'échelle mondiale. À vous de jouer.

Général Lee Butler

Forces aériennes des États-Unis, ret.,  
présentation, juillet 1998<sup>196</sup>

## Les travaux du Comité

C'est à la demande du ministre des Affaires étrangères que le Comité a entrepris l'examen de la politique du Canada en matière de non-prolifération, de contrôle des armements et de désarmement. À la suite de plusieurs mois d'audiences, au cours desquelles des Canadiens et d'autres personnes concernées ont témoigné, le Comité en est arrivé à un certain nombre de conclusions qui doivent sous-tendre cette politique et a formulé des recommandations dont l'objet est de la rendre plus opérante dans le contexte du XXI<sup>e</sup> siècle.

Malgré les améliorations considérables du contexte de la sécurité internationale depuis la fin de la guerre froide, il est essentiel de poursuivre les efforts allant dans le sens d'une réduction et, finalement, de l'élimination de la menace que représentent les 36 000 armes nucléaires existant dans le monde, dont des milliers demeurent à un niveau d'alerte inutilement élevé. Comme le général à la retraite des Forces aériennes des États-Unis, Lee Butler, l'a écrit au Comité : « Il s'agit selon moi de la plus importante question en matière de sécurité de l'après-guerre froide. Elle sera le fondement du règlement des conflits internationaux pour des décennies à venir. Qui plus est, elle régira le rythme et



**Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse valoir avec vigueur au sein de l'OTAN que le réexamen du Concept stratégique de l'Alliance et son actualisation, le cas échéant, devraient comprendre sa composante nucléaire.**

## RECOMMANDATION 15

Idéalement, ce nouvel examen comporterait ce qui devrait être, selon Tariq Rauf, une « remise à neuf » de la politique nucléaire de l'OTAN. Les pays membres pourraient ne pas être tous d'accord, mais l'OTAN doit tout au moins reconnaître que sa politique nucléaire doit être continuellement réexaminée pour veiller à ce qu'elle contribue à la sécurité régionale et mondiale et non l'inverse. Elle doit également décider dans quelle mesure elle est prête à assumer un certain leadership afin de réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires, ce qui amenuiserait leur importance politique, prévient leur prolifération et contribuerait à leur élimination ultime. Il ne sera pas facile de réduire la dépendance de l'OTAN à l'égard des armes nucléaires sans miner la confiance à l'endroit de l'Alliance. Pourtant, compte tenu de l'importance des objectifs et de la force politique de l'OTAN, la difficulté n'est pas une excuse suffisante pour ne pas agir.

Certains témoins ont avancé que dans la mesure où le Canada ne pourra probablement pas convaincre l'Alliance de réexaminer sa politique nucléaire, il devrait quitter l'OTAN. Selon David Morgan, de l'organisme Vétérans contre les armes nucléaires, « il est illusoire de vouloir changer la politique de l'OTAN de l'intérieur même. Cela a été vain dans le passé et il est peu probable que cela porte fruit à l'avenir. Sur la question fondamentale des armes nucléaires de l'OTAN, le Canada n'a aucune chance d'amener l'OTAN à modifier sa politique en exerçant des pressions de l'intérieur<sup>195</sup>. » Cependant, une majorité de membres du Comité est d'accord avec la plupart des témoins qui ont affirmé que le Canada devrait oeuvrer au sein de l'Alliance pour que celle-ci ne perde pas sa pertinence.

À un niveau purement technique, il resterait à savoir, advenant des pressions en faveur d'un changement pour d'autres motifs, s'il est tout à fait essentiel d'y maintenir ces systèmes plutôt que de les installer aux États-Unis. Mais s'ils servent d'autres objectifs et que personne ne s'oppose vraiment, je ne vois pas quel intérêt il y aurait à inscrire cette question plus haut sur la liste des priorités<sup>191</sup>.

Toutefois, le Comité a conclu que de nombreux Canadiens, entre autres, s'opposent au statu quo. Une discussion ouverte de ces questions et de la question connexe du partage de la responsabilité pourrait également permettre de clarifier les mythes et les malentendus. Comme Jo Husbands, directeur d'état-major du Comité on International Security and Arms Control de la National Academy of Sciences des États-Unis l'a indiqué au Comité à Washington, les responsables américains prétendent en règle générale que les alliés européens n'accepteront pas d'apporter des changements au statu quo nucléaire de l'OTAN, alors que les Européens disent la même chose des Américains<sup>192</sup>.

## ACTUALISATION DU CONCEPT STRATÉGIQUE

*Le Canada joue déjà un rôle très constructif dans le système international de non-prolifération, ainsi que dans les négociations multilatérales sur le désarmement. Il peut établir un rapprochement entre les positions extrêmement différentes du Nord et du Sud, et il est d'autant plus crédible du fait qu'il est un fidèle allié de l'OTAN. J'espère que le Canada continuera à avancer dans cette voie politique avec plus de détermination encore étant donné la détérioration de la situation internationale et j'espère même qu'il mettra les pays européens au défi de suivre son exemple.*

Harald Müller<sup>193</sup>

Le Comité préfère croire que, même si les alliés décidaient finalement de conserver l'essentiel de la politique nucléaire actuelle de l'OTAN, tout au moins dans le présent contexte, les indications actuelles vont à l'encontre du refus préalable de l'OTAN de modifier tout aspect de cette politique. Comme le secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, l'a affirmé en mai 1998, « le débat des idées est fondamental à la liberté d'expression. Mais le débat est également fondamental pour réaliser des progrès. Ce n'est qu'en remettant toujours en cause ses propres hypothèses que l'on peut avancer<sup>194</sup>. » Le Comité estime que l'alliance atlantique de l'époque moderne est suffisamment solide pour survivre à une discussion ouverte de ces questions et en bénéficier. C'est pourquoi il estime que l'OTAN doit en tenir compte dans son actualisation du Concept stratégique.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>192</sup> Lee et Schmitz, 1998, p. 3.

<sup>193</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 5.

<sup>194</sup> « NATO and European Security into the 21st Century », discours de Javier Solana, secrétaire général de l'OTAN, à la Oxford University Union Society, 13 mai 1998, p. 1.

[. . .] avec la fin de la guerre froide, bien des gens ont modifié considérablement leur point de vue sur le calcul de rentabilité des armes nucléaires. Il est devenu de plus en plus évident que de nombreux officiers acceptaient les armes nucléaires seulement comme une nécessité répugnante de la guerre froide. La coalition abolitionniste s'élargit en grande partie du fait que l'on croit de plus en plus que les dangers et les risques associés aux armes nucléaires l'emportent largement sur les avantages éventuels qu'elles pourraient avoir dans la période de l'après-guerre froide<sup>188</sup>.

Il revient manifestement aux Etats membres de l'Alliance de décider dans quelle mesure le déploiement symbolique continu d'armes nucléaires renforce leurs liens. Comme Tariq Rauf l'a déclaré au Comité :

Je recommanderais que le Canada, dans les sphères de l'OTAN, préconise une réévaluation honnête et fondamentale du rôle des armes nucléaires en Europe. Nous pouvons supprimer les armes nucléaires non stratégiques de l'Europe car il y aura toujours des sous-marins américains équipés de missiles nucléaires qui seront destinés à l'usage du commandement allié en Europe si la situation l'exigeait.

Les armes nucléaires tactiques n'ajoutent rien à la sécurité de l'Europe. Si des armes nucléaires tactiques sont nécessaires en Europe pour fournir la colle destinée à cimenter cette alliance, alors j'estime que cette dernière ne sert plus à rien et qu'il est temps de le reconnaître<sup>189</sup>.

Harald Müller en convenait, affirmant que « le déploiement d'armes nucléaires tactiques en Europe est inutile. Ceux qui croient que c'est la seule voie possible pour l'Alliance ont beaucoup moins confiance que moi dans les valeurs qui préservent nos démocraties et suscitent chez chacun d'entre nous un intérêt vif pour notre sécurité, notre survie et notre bien-être respectifs. Le temps est venu de rompre avec une théorie nucléaire démodée<sup>190</sup>. »

Sir Michael Quinlan avait un autre point de vue sur la nécessité du changement tout en convenant qu'il revenait aux Etats membres de juger de la nécessité de réexaminer ces questions :

La présence de ces systèmes en Europe ne soulève aucune question stratégique d'importance. Ils ont jusqu'à un certain point [. . .] une valeur politique qui n'est pas négligeable. Ils mettent en évidence l'unité de l'Alliance. Le fait que le territoire de l'OTAN forme un tout sur le plan de la sécurité et que les systèmes se trouvent à un endroit plutôt qu'en un autre ne reflète aucune différence fondamentale de but.

<sup>188</sup> « Nuclear Weapons : The Abolitionist Upsurge », dans *Strategic Survey 1997-98*, International Institute for Strategic Studies, London, 1998, p. 51.

<sup>189</sup> *Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 28.

<sup>190</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin, 1998, p. 4.



armes l'empporte largement sur leur importance militaire<sup>184</sup>. » Le ministre des Affaires étrangères du Canada, Lloyd Axworthy, a été encore plus direct lorsqu'il a dit, dans le contexte des essais nucléaires de l'Inde de mai 1998, que « l'Inde semble n'avoir pas appris ce que les participants à la guerre froide savaient déjà au milieu des années 60 : les armes nucléaires n'ont aucune utilité tactique<sup>185</sup>. »

Le maintien de ces armes en Europe semblerait donc essentiellement motivé par la nécessité de démontrer la solidarité de l'Alliance et le maintien du lien transatlantique. Comme le professeur Paul Butaux de l'Université du Manitoba l'a expliqué en réponse à une question sur les déclarations de non-utilisation en premier :

Cette question ne me paraît pas terriblement importante pour l'OTAN en ce moment. Il n'y a pas de cible pour ces armes nucléaires de toute façon. Elles ne servent qu'à des fins symboliques. Elles ne servent qu'à combler les besoins politiques très différents des Français, des Britanniques, des Américains, des Allemands et de certains autres. À mon avis, l'OTAN n'a pas de stratégie d'utilisation de ces armes nucléaires. Elle possède des armes nucléaires et a des raisons d'en avoir, mais elle n'a pas de stratégie<sup>186</sup>.

Alors que les armes nucléaires peuvent continuer de remplir ce rôle politique, comme elles l'ont fait pendant la guerre froide, beaucoup remettent en question le coût de ce symbolisme et se demandent s'il est encore nécessaire. En refusant de revenir sur le stationnement d'armes nucléaires américaines en Europe, l'OTAN perd l'occasion de montrer qu'elle est déterminée à réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires. Ces armes ne représentent qu'une petite fraction des arsenaux nucléaires mondiaux, mais elles sont symboliques dans la mesure où elles sont associées à la guerre froide et où elles sont les dernières armes nucléaires encore déployées en dehors du territoire de l'État auxquelles elles appartiennent<sup>187</sup>. En mai 1998, l'Institut international d'études stratégiques affirmait que le calcul de rentabilité financière et générale des armes nucléaires a fait l'objet d'une nouvelle réflexion depuis la fin de la guerre froide :

184

Lee et Schmitz, 1998, p. 15.

185

*Témoignages*, réunion n° 54, 26 mai 1998, p. 5.

186

*Témoignages*, réunion n° 24, 10 février 1998, p. 31.

187

Arkin, Norris et Handler, *Taking Stock: Worldwide Nuclear Deployments 1998*, Natural Resources Defense Council, Washington, D.C., mars 1998, p. 1.



nucléaires à portée intermédiaire et des initiatives unilatérales de Bush et de Gorbatchev à l'automne 1991 sur les armes nucléaires non stratégiques. [...] Traditionnellement, les armes non stratégiques ont été jugées les plus dangereuses et les plus déstabilisatrices, en raison de leur proximité des zones de conflit, du manque de dispositifs PAL sérieux, du danger de prédélegation ainsi que du risque d'utilisation précoce, préventive ou accidentelle<sup>182</sup>.

Les bombes nucléaires à larguer américaines encore stationnées en Europe présentent peu de problèmes à cet égard, mais, comme on l'a vu au chapitre 2, on ne peut pas en dire autant des milliers d'armes nucléaires tactiques russes qui y sont encore déployées et dont le regroupement unilatéral, en 1991, n'a fait l'objet d'aucune vérification. La Russie peut ne pas être prête à éliminer toutes ses armes nucléaires tactiques; cependant, Tariq Rauf a exprimé l'opinion qu'elle pourrait envisager un accord réciproque avec l'OTAN sur les limites du Traité ou le retrait de toutes ces armes de l'Atlantique à l'Oural (la zone d'application déjà acceptée dans le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE)). Cet accord serait manifestement extrêmement asymétrique; les armes nucléaires tactiques russes dans cette région pourraient être beaucoup plus nombreuses que les armes américaines, dans une proportion de 100 à 1. Malgré cette énorme différence, la Russie pourrait voir des avantages du point de vue politique et de la sécurité à retirer ses armes du territoire d'une OTAN élargie, et l'Alliance devrait reconnaître que du point de vue de la sécurité, il serait bon de savoir où se trouvent les armes nucléaires tactiques russes et d'avoir une certitude accrue quant à leur maintien en sûreté. Camille Grand est allé plus loin en disant ce qui suit :

Cela n'a plus de sens aujourd'hui d'avoir des stocks d'armes tactiques. Il faudrait que ce retrait unilatéral qui a eu lieu en 1991 soit formalisé sous forme de traité de manière à ce que l'on n'ait pas la crainte d'un chantage russe de redéploiement d'armes tactiques en réponse à un nouvel élargissement de l'OTAN. Cela me paraît être une chose positive et qui, en plus, permet de ne pas entrer dans des débats qui n'ont pas de sens sur le déploiement d'armes tactiques en Pologne, qui n'a pas d'utilité stratégique et qui ne fait qu'inquiéter les Russes<sup>183</sup>.

Même si au sein de l'OTAN, on reconnaît généralement que les armes nucléaires tactiques en Europe ont peu d'utilité *militaire*, surtout maintenant que les pays aux frontières est de l'OTAN participent tous au programme Partenariat pour la paix. Tout en mettant en garde le Comité de ne pas sous-estimer l'importance des armes nucléaires américaines encore déployées en Europe, le sous-secrétaire américain de la Défense chargé de la politique sur la sécurité internationale, Frank Miller, disait lors des audiences tenues à Washington que « l'importance politique de ces

182 *Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 6.

183 *Témoignages*, réunion n° 67, 11 juin 1998, p. 8.

Cette déclaration ne résoudrait pas la question litigieuse de savoir si ces armes pourraient être utilisées pour répondre à une attaque chimique ou biologique. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, cette question porte à controverse aux Etats-Unis et selon M. Müller, « nous devrions aussi reconnaître qu'une réponse nucléaire à une attaque biologique ou chimique est également implicite dans la doctrine actuelle de l'OTAN. Donc, d'une certaine façon, nos pays sont impliqués eux aussi<sup>180</sup>. » Si personne n'a déclaré au Comité que cette question est litigieuse au sein de l'OTAN, c'est peut-être attribuable au fait qu'elle n'a pas été soulevée publiquement dans ce contexte. L'OTAN n'a commencé à aborder la question de la prolifération des armes de destruction de masse que depuis la publication de son Concept stratégique en 1991. Lors du Sommet de janvier 1994, elle a officiellement reconnu la menace que pose la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques de destruction de masse et de leurs systèmes de lancement et a promis d'intensifier les efforts consentis à cet égard du point de vue politique et en matière de défense. Peggy Mason, l'ancienne ambassadrice au désarmement et au contrôle des armements, a déclaré qu'il s'agissait d'une autre importante raison que l'OTAN pourrait invoquer pour réexaminer sa politique nucléaire :

Il y a une autre raison pour laquelle un examen sérieux de la doctrine nucléaire de l'OTAN sert ses intérêts. En effet, l'absence de débat combiné à l'ambiguïté du Concept stratégique — le nom que l'on donne à la doctrine nucléaire de l'OTAN — en ce qui concerne le recours ou la menace de recours à l'arme nucléaire signifie qu'en cas de crise, c'est peut-être la politique de contre-prolifération des Etats-Unis qui dictera la politique nucléaire de l'OTAN.

Ce n'est un secret pour personne que les Etats-Unis épousent et élaborent des stratégies de lutte contre les armes biologiques au moyen de la dissuasion nucléaire. Voilà une question qui devrait être débattue énergiquement par les membres de l'OTAN, en particulier les Etats non nucléaires. C'est une nouvelle application de l'arme nucléaire à l'OTAN, largement en marge des traités internationaux que nous avons conclus, qui appellent à son interdiction, et non pas à lui trouver de nouvelles applications. Il me semble qu'il y aurait lieu de tenir un vrai débat sur cette question au sein de l'OTAN au lieu de voir la politique américaine devenir par défaut celle de l'OTAN<sup>181</sup>.

### *Les armes nucléaires tactiques en Europe*

De nombreux témoins se sont également déclarés préoccupés par le stationnement continu d'armes nucléaires tactiques américaines en Europe, en vue de leur utilisation par les alliés. Comme Tariq Rauf l'a rappelé au Comité :

Les armes nucléaires non stratégiques, ou tactiques, ont largement été ignorées après le succès de la conclusion et de la mise en oeuvre du Traité de 1987 sur les forces

180 Ibid., p. 11.

181 *Témoignages*, réunion n° 24, 10 février 1998, p. 9.

préconisant l'adoption par l'OTAN d'une politique de non-utilisation en premier a été transmise au Comité par le Mouvement canadien pour une fédération mondiale<sup>176</sup>. Mais même parmi ceux qui favorisent un désarmement nucléaire marqué, l'unanimité ne s'est pas encore faite sur la question de la non-utilisation en premier. La déclaration sur l'abolition des armes nucléaires de la part de chefs d'États anciens et actuels, publiée en février 1998, affirme que les États devraient immédiatement prendre certaines mesures comme la levée de l'état d'alerte des armes nucléaires et l'interruption de la production de matières fissiles. Mais « l'engagement à l'égard de la non-utilisation en premier des armes nucléaires » ne figure qu'au nombre d'une série de mesures supplémentaires éventuelles qui « devraient être soigneusement envisagées afin de déterminer si elles sont actuellement appropriées ou réalistes<sup>177</sup>. »

L'OTAN pourrait cependant poursuivre sa politique de dissuasion tout en reconnaissant la nécessité de limiter progressivement la dépendance à l'égard des armes nucléaires en déclarant qu'elle n'utiliserait pas ces armes pour répondre à une attaque conventionnelle, un scénario des plus improbables de toute façon. Une proposition semblable a été présentée dans le contexte américain, dans une étude de 1995 de l'organisme RAND. Selon ses auteurs :

Les États-Unis sont sortis de la guerre froide comme la plus grande puissance militaire conventionnelle, ce qui laisse à penser qu'ils disposent des ressources nécessaires pour dissuader ou contre les attaques conventionnelles en utilisant uniquement des armes conventionnelles. La promesse des États-Unis de ne pas utiliser d'armes nucléaires pour riposter à une attaque conventionnelle permettrait de réfuter largement l'argument des États non dotés de l'arme nucléaire selon lequel les États-Unis insistent pour que les autres abandonnent leurs armes nucléaires, alors qu'eux-mêmes restent libres de les utiliser lorsqu'ils le jugent bon<sup>178</sup>.

Si l'on peut avancer ce genre d'argument à propos des États-Unis à titre individuel, il est d'autant plus valable lorsqu'il vise les États-Unis conjointement avec ses alliés de l'OTAN. Harald Müller en convient et a déclaré devant le Comité que l'adoption par l'OTAN d'une déclaration de non-utilisation en premier des armes de destruction de masse serait un pas dans la bonne direction. Comme il l'a précisé, « dans les circonstances actuelles, une nouvelle façon de penser s'impose. Même une déclaration de la part de l'OTAN qu'elle ne sera pas la première à utiliser des armes de destruction massive serait un petit pas en avant<sup>179</sup>. »

<sup>176</sup> *Témoignages*, réunion n° 34, 24 février 1998.

<sup>177</sup> « Nuclear Weapons Abolition Statement by Current and Former Heads of State », State of the World Forum, 2 février 1998.

<sup>178</sup> David Gomperl, Kenneth Wainan et Dean Wilkening. « U.S. Nuclear Declaratory Policy: The Question of Nuclear First Use », RAND, 1995, résumé, p. 2, accessible au site Web de RAND.

<sup>179</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 4.



175 *Témoignages*, réunion n° 24, 10 février 1998, p. 7.

174 *Témoignages*, réunion n° 34, 24 février 1998, p. 3.

173 *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, 1997, p. 72.

Suivant cet argument, un certain nombre de témoins ont également fait valoir que l'OTAN devrait entamer des négociations avec la Russie pour adopter des déclarations communes de non-utilisation en premier des armes nucléaires. Comme on l'a vu au chapitre 2, la dépendance accrue de la Russie à l'égard des armes nucléaires compliquerait la chose, mais il est difficile de prétendre que les avantages éventuels en matière de sécurité d'un tel accord entre quatre des cinq États dotés de l'arme nucléaire du monde ne valent pas la peine de tenter d'y parvenir. Les demandes de déclarations de non-utilisation en premier, un élément permanent du débat pendant la guerre froide, ont été réitérées ces dernières années, entre autres par la Commission de Canberrra, la National Academy of Sciences des États-Unis et un groupe de Canadiens de renom, dont la requête

### *Non-utilisation en premier*

nucléaire<sup>175</sup>. »

toutes les options nucléaires de l'OTAN, y compris celle de l'emploi en premier de l'arme la politique publiée en 1991 ne respectait pas cet engagement de haut niveau [. . .] [Elle] conserve être révisées pour que les forces nucléaires soient 'véritablement des armes de dernier recours'. Or, le premier de l'après-guerre froide — ont déclaré que les politiques nucléaires de l'OTAN allaient « les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN, en 1990 — à l'occasion du Sommet de Londres, l'ancienne ambassadrice canadienne au désarmement et au contrôle des armements, Peggy Mason, Certains ont estimé que l'OTAN avait déjà adopté implicitement ce point de vue. Selon

arme nucléaire a pour seul objet la dissuasion<sup>174</sup>. » ce qui est le plus important, c'est que les puissances nucléaires déclarent que la possession d'une affirme que « à l'heure actuelle — et cela pourrait être fait pratiquement du jour au lendemain — cofondateur et président des Conférences Pugwash sur la science et les problèmes internationaux, Manhatian et a également été lauréat du prix Nobel de la paix en 1995 pour son oeuvre en tant que fédération mondiale, l'a fait remarquer au Comité, Joseph Rotblat, qui a collaboré au projet autres de recourir au nucléaire<sup>173</sup>. Comme Simon Rosenblum, du Mouvement canadien pour une même si les armes nucléaires sont reléguées à leur fonction « essentielle », c'est-à-dire dissuader les États-Unis, la Commission de Canberrra et d'autres, selon lesquels la dissuasion peut être efficace certain nombre de témoins ont exprimé leur désaccord, citant la National Academy of Sciences des que toute restriction à son droit d'utilisation en premier affaiblirait le principe de dissuasion. Or, un toute utilisation en premier des armes nucléaires, soit un déploiement en Europe, l'OTAN prétend modifiée à court terme. La question est donc de savoir si la dissuasion exige soit le refus d'exclure les avantages de la dissuasion dans le monde de l'après-guerre froide, cette politique ne sera pas Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, malgré le débat qui se poursuit sur les coûts et



Rien dans le contexte actuel et prévisible de la sécurité en Europe n'empêche que des mesures radicales ne soient prises en faveur de la dénucléarisation. L'OTAN est assurée de la supériorité de ses armes conventionnelles. Le fait que l'Alliance se réserve l'option de riposter la première par les armes nucléaires à une attaque conventionnelle — elle semble tenir à la doctrine de la première frappe même dans le nouveau cadre stratégique actuellement à l'étude — est un anachronisme incroyable. Cela va à l'encontre des propres objectifs de non-prolifération de l'OTAN. Comment expliquer à des pays qui se trouvent dans une situation beaucoup plus difficile sur le plan de la sécurité que les plus grandes puissances militaires que le monde ait jamais connues ne puissent pas renoncer à utiliser l'arme nucléaire, peu importe les circonstances, tandis qu'eux, par comparaison, sont censés s'en tenir à leur statut d'États non nucléaires?

Harald Müller<sup>171</sup>

Un certain nombre d'observateurs ont fait remarquer que même si l'OTAN continue d'évaluer et de contribuer davantage à la sécurité de la région euro-atlantique parallèlement à des organismes comme l'OSCE, elle tente également de s'assurer qu'elle possède la capacité voulue pour défendre ses États membres. Selon le professeur américain David Yost :

Les États-Unis et ses alliés n'auront guère d'autres choix que de poursuivre une politique à deux volets : répondre aux aspirations d'une sécurité collective dans la mesure où cela est faisable et prudent tout en maintenant un dispositif de défense collective en marge au cas où ces aspirations ne pourraient être satisfaites. La difficulté est de trouver un juste milieu permettant de maintenir les capacités de défense collective, compte tenu du risque de nouvelles menaces à la sécurité de l'Alliance, tout en cherchant à renforcer la coopération et la transparence dans les questions de sécurité et à contenir les risques inhérents à l'émergence ou à la poursuite des rivalités<sup>172</sup>.

### *La politique de dissuasion*

La dissuasion, fondée sur le refus de limiter l'éventuel emploi en premier des armes nucléaires, et le déploiement d'armes nucléaires tactiques américaines en Europe ont été des aspects fondamentaux de la politique nucléaire de l'OTAN pendant la guerre froide. On estime généralement que ces éléments de la politique nucléaire de l'Alliance restent essentiels à la défense collective maintenant que l'OTAN a réduit à la fois le nombre et l'état de préparation de ces armes. Pourtant, certains témoins ont présenté au Comité des arguments très solides contre cette opinion.

<sup>171</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 4.

<sup>172</sup> David S. Yost, « The New NATO and Collective Security », *Survival*, vol. 40, n° 2, été 1998, p. 150.

raisons de supposer que des changements s'imposent. C'est à ceux qui souhaitent des changements que revient le fardeau de la preuve<sup>168</sup>.

Mais comme on le verra, certains témoins entendus par le Comité, ainsi que des experts qui se sont exprimés ailleurs, ont fait valoir avec force les avantages d'un nouvel examen des divers aspects de la politique et du dispositif nucléaires de l'OTAN. Il reste encore à voir si et comment les Etats membres de l'OTAN s'entendront finalement sur l'adoption de l'une ou l'autre de ces suggestions, mais ils devront, dans ce processus, tenir compte des événements qui se sont produits depuis la publication du Concept stratégique en 1991. En plus de l'émergence d'un consensus mondial sur la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires décrit tout au long du rapport, ces événements comprennent notamment l'effondrement de l'Union soviétique quelques semaines après la publication du Concept stratégique, l'adoption par l'OTAN de nouvelles orientations de politique et ses activités en Bosnie et ailleurs, l'élargissement prochain de l'Alliance et l'évolution en cours de l'Union européenne.

Le Comité ne croit pas que le Canada serait automatiquement marginalisé s'il préconisait de travailler au sein de l'Alliance afin d'actualiser continuellement la politique nucléaire de celle-ci, comme certains témoins le craignaient. Le professeur Jim Fergusson a notamment affirmé avec vigueur que, compte tenu de ses intérêts et de sa tradition multilatérale, le Canada ne devait pas délibérément rompre avec l'OTAN sur cette question. Pourtant, même lui a convenu qu'« il n'y a rien de délicat ou de mal à ce qu'un pays membre comme le Canada fasse connaître ses points de vue au conseil de l'OTAN<sup>169</sup>. » De fait, il a poursuivi en disant que « pour ce qui est des considérations précises en matière de politique, je crois que le Canada devrait se présenter devant les conseils de l'Europe et aborder la question de l'usage en premier, de la réserve à propos de l'usage en premier. Je crois qu'il y a, au sein de l'Alliance, plusieurs pays européens partageant les mêmes idées qui seraient également d'accord pour effectuer un examen sérieux de la question de l'usage en premier<sup>170</sup>. »

Compte tenu des améliorations survenues dans le domaine de la sécurité internationale depuis 1991, il est important que les Etats renforcent maintenant le régime international de non-prolifération et s'engagent à limiter la dépendance à l'égard des armes nucléaires. En n'abordant pas la question nucléaire dans le contexte de son réexamen du Concept stratégique, l'OTAN ferait la preuve de son manque fondamental de volonté et de leadership politiques et cela aurait tendance à affaiblir plutôt qu'à consolider la sécurité internationale.

168

*Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 27.

169

*Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 26.

170

*Ibid.*, p. 24.

Pour ce qui est de la réduction de l'arsenal nucléaire de l'OTAN, je n'ai pas consulté mes anciens collègues à ce sujet, mais je trouve logique de ne pas procéder à un nouvel examen de questions qui ont été réglées plutôt soigneusement, à moins d'avoir des

Au cours de ses audiences — en particulier celles qui se sont tenues à Washington avec les responsables des ministères de l'Intérieur et de la Défense des États-Unis —, le Comité a entendu des témoins lui dire que l'on s'entendait généralement dans les capitales des pays membres de l'OTAN sur le fait que les questions nucléaires ne devraient pas faire partie du réexamen du Concept stratégique de l'Alliance. On estime que les coûts de la relance éventuelle du débat sur le nucléaire des décennies précédentes l'emporteraient largement sur les avantages éventuels. Comme Sir Michael Quinlan l'a déclaré au Comité :

## RÉEXAMEN DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE L'ALLIANCE

Certains critiques ont avancé que ces mesures d'adaptation n'étaient qu'un moyen, pour une importante bureaucratie, de se donner un rôle à jouer, et que l'élargissement, en particulier, était inutile et de nature antagoniste — « l'erreur la plus fatale de la politique américaine de toute l'époque de l'après-guerre froide » selon les termes de l'ancien diplomate américain George Kennan<sup>167</sup>. Toutefois, la plupart des membres du Comité, notamment ceux qui ont visité la Bosnie en novembre 1997 et ont observé le travail très important effectué par la Force de stabilisation de l'OTAN, sont convaincus que l'évolution de l'OTAN jusqu'à présent a renforcé plutôt qu'affaibli la sécurité régionale. Pour l'Alliance, l'actualisation du Concept stratégique est une occasion d'expliquer sa transformation réussie depuis la fin de la guerre froide et d'assurer la cohésion stratégique globale de sa mission à venir.

L'élargissement proposé de l'Alliance a entraîné d'importantes controverses, tant au niveau interne que dans les relations avec la Russie. Mais en 1998, l'*Acte Fondateur OTAN-Russie* de mai 1997, la création d'un Conseil conjoint permanent OTAN-Russie et l'annonce par l'OTAN, au Sommet de Madrid, qu'elle réexaminerait son Concept stratégique semblaient avoir beaucoup contribué à atténuer les objections russes. Toutefois, à moins que la sécurité politique et militaire de la région euro-atlantique ne s'améliore encore, la plupart des observateurs s'attendent à ce que ces objections fassent de nouveau surface si d'anciennes républiques de l'Union soviétique devaient se joindre à l'OTAN dans le contexte d'un élargissement à venir.

En plus de ces adaptations internes, l'OTAN a établi, en 1991, un cadre de dialogue politique avec ses anciens adversaires au moyen du Conseil de coopération nord-atlantique (et, en 1997, du Conseil de partenariat euro-atlantique), une initiative qui fut suivie, en 1994, par une coopération en matière de défense par le biais du programme Partenariat pour la paix.



La menace d'une attaque stratégique délibérée ayant disparu et le rôle des armes nucléaires étant limité, l'OTAN a cessé de se concentrer uniquement sur la protection du territoire de ses membres pour adopter progressivement un rôle plus large d'organe de « sécurité collective » hors de cette zone. En juin 1992, par exemple, à la suite de la guerre du Golfe et du démantèlement de l'ancienne Yougoslavie, elle acceptait de soutenir les activités de maintien de la paix, au cas par cas, sous la responsabilité de l'OSCE et, en décembre de cette même année, d'appuyer des opérations semblables sous l'autorité du Conseil de sécurité de l'ONU. Après des débats internes longs et décourageants, l'OTAN a également décidé d'appuyer les opérations de paix en Bosnie, travaillant en étroite collaboration avec les troupes russes et autres. Rob de Wijk est allé jusqu'à dire dans la *Revue de l'OTAN* de l'été 1998 que « dans les années 90, l'OTAN a évolué au point où la gestion des crises et la prévention des conflits sont maintenant ses missions premières<sup>166</sup>. »

Acte Fondateur OTAN-Russie,  
mai 1997<sup>165</sup>

[...]. l'OTAN et la Russie, se fondant sur un engagement politique durable souscrit au plus haut niveau politique, construiront ensemble une paix durable et ouverte à tous dans la région euro-atlantique reposant sur les principes de la démocratie et de la sécurité coopérative [...]. Partant du principe que la sécurité de tous les Etats de la communauté euro-atlantique est indivisible, l'OTAN et la Russie travailleront ensemble pour contribuer à l'instauration en Europe d'une sécurité commune et globale, fondée sur l'adhésion à des valeurs, engagements et normes de comportement communs dans l'intérêt de tous les Etats.

## UNE NOUVELLE OTAN

Bien entendu, la question est de savoir où se situe ce « niveau minimum » et comment le Canada peut le mieux contribuer à créer en Europe des conditions dans lesquelles il pourrait être ramené à zéro.

prévention de la guerre. Elles seront maintenues au niveau minimum suffisant pour préserver la paix et la stabilité<sup>164</sup>.

164 « Le Concept stratégique de l'Alliance » (*en anglais seulement*) dans l'appendice IX, *Manuel de l'OTAN*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 1995, p. 247-248.

165 *Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie*, Paris, 27 mai 1997, p. 1-2.

166 Rob de Wijk, « Vers une nouvelle stratégie politique pour l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, vol. 46, n° 2, été 1998, p. 14-18, EDITIONWEB, p. 3.



Lorsque le président des États-Unis George Bush a décidé, de façon inattendue, de prendre des mesures unilatérales réciproques avec l'Union soviétique afin de réduire le nombre des armes nucléaires tactiques en Europe, le rôle des armes nucléaires a été encore affaibli. Selon le *Concept stratégique*, « l'objectif fondamental des forces nucléaires alliées est politique : préserver la paix et prévenir la guerre ou toute forme de coercition. Elles continueront de jouer un rôle essentiel en entretenant l'incertitude dans l'esprit des agresseurs sur la nature de la réaction des alliés à l'agression militaire. » Il aurait pu sembler suffisant de répéter le terme « armes de dernier recours » de la Déclaration de Londres de l'année précédente. Mais comme le faisait remarquer Rob de Wijk, qui a participé aux débats internes de l'OTAN en tant que chef de la Division des concepts au sein de l'état-major de la défense du ministère de la Défense des Pays-Bas, les choses n'étaient pas si simples : « Les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne craignaient que si l'on continuait d'utiliser cette expression, certains en arrivent à demander une déclaration de 'non-emploi en premier' et un débat sur le retrait de toutes les armes nucléaires d'Europe<sup>162</sup>. » Finalement, le Concept stratégique énonçait qu'en raison des profonds changements survenus dans le contexte de la sécurité, les circonstances dans lesquelles l'emploi des armes nucléaires aurait pu être envisagé étaient « encore moins probables » qu'elles ne l'avaient jamais été. Selon de Wijk, « cette formulation montrait à quel point les armes nucléaires avaient perdu de leur importance. La question allait ensuite, au fil des années, être dépouillée de toute pertinence dans le débat politique<sup>163</sup>. »

La dissuasion a été le fondement de la politique nucléaire de l'OTAN, mais le maintien d'un « niveau minimum » de forces nucléaires en Europe était également la preuve que les alliés partageaient les risques et le fardeau inhérents à leur défense et qu'il existait un lien entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Selon le paragraphe 56 du Concept stratégique :

Pour que le dispositif nucléaire de l'Alliance demeure crédible et pour que soient démontrées la solidarité de l'Alliance et sa volonté commune de prévenir la guerre, il reste nécessaire que les alliés européens concernés par la planification de la défense collective participent largement aux rôles nucléaires, au stationnement en temps de paix de forces nucléaires sur leur territoire et aux dispositifs de contrôle, de commandement et de consultation. Les forces nucléaires basées en Europe et affectées à l'OTAN constituent un lien politique et militaire essentiel entre les Européens et les membres nord-américains de l'Alliance. Par conséquent, l'Alliance maintiendra des forces nucléaires appropriées en Europe. Ces forces doivent avoir les caractéristiques nécessaires, la souplesse et la capacité de survie appropriées pour qu'elles soient perçues comme un élément crédible et efficace de la stratégie des alliés visant à la

<sup>162</sup> de Wijk, 1997, p. 38-39.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 39.

Autre manifestation des excès de la guerre froide, les armes nucléaires américaines dont pouvait disposer l'OTAN en Europe se sont multipliées et leur nombre a atteint, au fil des années, un niveau bien au-delà du nécessaire, en particulier à la fin des années 1960, où l'on comptait plus de 7 000 ogives placées sur toutes sortes de véhicules de lancement que possédaient et exploitaient divers membres de l'Alliance, y compris le Canada. Comme Sir Michael Quinlan l'a admis, « il ne fait aucun doute que de nombreuses options relatives à l'application des doctrines de l'utilisation possible élaborées par le GPN ne nécessitaient pas 7 000 ogives<sup>160</sup>. »

## L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DANS L'APRÈS-GUERRE FROIDE

Comme Daniel Bon, directeur général de la Planification des politiques au ministère de la Défense nationale (MDN), l'a affirmé au Comité en février 1998, « après la guerre froide, le volet nucléaire de la stratégie de l'OTAN a été le premier à être réexaminé et à faire l'objet des changements les plus radicaux<sup>161</sup>. » Toutefois, même si les armes nucléaires avaient été le sujet de maints débats internes pendant la guerre froide, les États membres de l'OTAN devaient traiter tant de questions — le rôle à venir de l'Alliance après la désintégration de l'empire soviétique, la relation entre l'OTAN et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), dont le nom devait bientôt changer, et d'autres organismes, les retombées de l'intégration européenne alors en marche, l'avènement du lien transatlantique, l'éventualité d'opérations au-delà du territoire des États membres et leurs modalités — que ces changements importants ont été réalisés de manière relativement rapide et facile, en particulier à la suite de l'effondrement du Pacte de Varsovie et d'une décision unilatérale des États-Unis de réduire radicalement leurs armes nucléaires tactiques en Europe.

Lors du Sommet de Londres, qui eut lieu en juillet 1990, l'OTAN a adopté la *Déclaration de Londres sur une Alliance de l'Atlantique Nord renouvelée*, qui reconnaissait que même si l'OTAN demeurerait une alliance à des fins de défense collective, elle devait s'adapter à une situation en évolution. Les armes nucléaires devaient jouer un rôle moins important dans la nouvelle stratégie de l'OTAN pour devenir « véritablement les armes de dernier recours ». Le Sommet de Londres a été également le point de départ d'un examen stratégique fondamental qui a culminé avec la publication, au Sommet de Rome de novembre 1991, pour la première fois dans l'histoire de la stratégie politique poursuivie par l'OTAN, du Concept stratégique de l'Alliance. Reconnaissant que les risques posés à l'égard de la sécurité des alliés « se présentaient sous de multiples formes, ce qui les rend difficiles à prévoir et à évaluer », la nouvelle stratégie s'inspirait d'une conception large de la sécurité fondée sur trois éléments de la politique de sécurité de l'Alliance se renforçant mutuellement : le dialogue, la coopération et le maintien d'une capacité de défense collective axée sur une mobilité accrue, la souplesse et l'accroissement.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>161</sup> Daniel L. Bon, exposé au Comité, 12 février 1998, p. 1.

participer les Américains<sup>156</sup>. La défense collective, fondée sur l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, qui énonçait qu'une attaque dirigée contre un allié serait considérée comme une attaque contre tous, est restée le principe dominant de l'OTAN pendant toute la guerre froide. Mais dès le milieu des années 1950, on acceptait l'idée que « l'OTAN devait devenir plus qu'une alliance militaire » car, sinon « elle disparaîtrait avec la crise immédiate qui l'avait créée<sup>157</sup>. » Bien que l'on n'ait jamais atteint le degré de coopération souhaité par Lester Pearson et d'autres partisans canadiens de l'article 2, on a par la suite donné plus de poids à la consultation politique au sein de l'OTAN. Au cours des décennies suivantes, le rôle des armes nucléaires allait être à l'avant-plan des préoccupations tant militaires que politiques.

Etant donné que l'OTAN est née dans le contexte de la guerre froide, les armes nucléaires de ses Etats membres ont joué un rôle déterminant pour contrebalancer la supériorité présumée des armes conventionnelles possédées, d'abord, par l'Union soviétique puis, après 1955, par les pays membres du Pacte de Varsovie. En 1967, l'OTAN a remplacé la doctrine des « représailles massives », prévoyant une réaction nucléaire pratiquement automatique à n'importe quelle attaque, par une stratégie de riposte progressive dont l'objectif était « l'utilisation en temps voulu d'une force minimale, conventionnelle ou nucléaire, suffisante pour empêcher l'agresseur d'atteindre son objectif<sup>158</sup>. »

Le stockage d'armes nucléaires américaines par les alliés en Europe était également considéré comme un symbole évident de la responsabilité partagée de l'emploi éventuel du nucléaire et comme le moyen d'assurer l'engagement permanent des Etats-Unis à l'égard de la sécurité européenne; pendant la guerre froide, on a souvent considéré les armes nucléaires comme le « ciment » de l'Alliance. Selon Sir Michael Quinlan, dans la mesure où la doctrine nucléaire de l'OTAN devait obtenir l'appui, ou tout au moins l'aval, de nombreux pays différents, le Groupe de planification nucléaire des ministres de la Défense (GPN) devait prendre soin de bien réfléchir aux questions soulevées par l'existence des armes nucléaires. Selon lui, les orientations de la politique nucléaire de l'OTAN ont donc été « les doctrines officielles les plus débattues et les plus explicitement énoncées sur le rôle des armes nucléaires dans la prévention et la gestion de la guerre [...] » et « [...] les règles de l'ordre public les plus importantes de la première moitié de ce siècle, nées d'une réflexion en profondeur sur l'incidence irréversible de la révolution nucléaire sur la notion de guerre<sup>159</sup>. »

<sup>156</sup> Rob de Wijk, *NATO on the Brink of the New Millennium: The Battle for Consensus*, Brasseys's Atlantic Commentaries, Londres, 1997, p. 2-6.

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>158</sup> Sir Michael Quinlan, 1997, p. 21.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 20.



qui est en faveur de cette idée<sup>154</sup>. » Une série semblable de tables rondes s'est tenue en septembre 1998.

Après des mois consacrés à l'étude du problème mondial des armes nucléaires, le Comité a conclu que l'Alliance, reconnaissant que la poursuite du désarmement et l'instauration de la confiance dans la région euro-atlantique sont dans l'intérêt supérieur de tous, doit saisir l'occasion de jouer un rôle de premier plan et de faire avancer ce dossier, en particulier par le biais du nouveau Conseil conjoint permanent OTAN-Russie. Dans ce chapitre, on étudiera rapidement l'évolution de l'OTAN et de sa politique nucléaire depuis la fin de la guerre froide et on présentera les arguments qui ont été avancés pour justifier un nouvel examen des divers éléments de cette politique. Tous les membres de l'OTAN doivent collectivement décider de quelle façon et à quel moment il sera préférable d'adapter la politique et le dispositif nucléaires de l'Alliance, mais cette mesure doit être prise dans le contexte des nouvelles priorités internationales en matière de sécurité. L'OTAN demeure un mécanisme essentiel du renforcement de la sécurité régionale et mondiale, mais est un moyen de parvenir à cette fin et non une fin en soi.

En plus de renforcer la sécurité régionale, une initiative de l'OTAN de ce genre montrerait clairement au reste du monde à la fois l'importance de réduire la dépendance à l'égard des armes nucléaires et le fait qu'il existe une volonté en ce sens au sein de l'Alliance. Harald Müller, de l'Institut de recherche sur la paix de Francfort, a déclaré au Comité : « Je crois que l'OTAN ne tient pas compte de l'incidence que sa position peut avoir sur la façon de penser ailleurs et c'est selon moi une très grave erreur<sup>155</sup>. » L'OTAN bénéficie d'une supériorité militaire conventionnelle écrasante pour répondre à toute menace. Ses membres comprennent trois des cinq États dotés de l'arme nucléaire et un certain nombre de moyennes puissances respectées, comme le Canada, qui ont joué un rôle de premier plan pour faire avancer le débat sur la non-prolifération et le désarmement. Il s'agit d'une alliance qui met en oeuvre les politiques collectives de ses États membres et non d'une tribune de contrôle des armements. Si l'OTAN ne peut pas agir dans ces conditions, on ne peut pas s'attendre de façon réaliste à ce que quelqu'un d'autre le fasse.

## LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE LA GUERRE FROIDE

Fondée en avril 1949, l'OTAN s'était vu confier trois rôles importants : être une organisation de défense collective dirigée contre une éventuelle « menace soviétique » en Europe de l'Ouest, un mécanisme visant à limiter la force militaire de l'Allemagne et un moyen d'engager les États-Unis à contribuer à la sécurité européenne. Comme Lord Ismay, le premier secrétaire général de l'Alliance, l'a bien dit, le but de l'OTAN était d'écarter les Soviétiques, de juguler les Allemands et de faire

154 *Témoignages*, réunion n° 23, 5 février 1998, p. 29.

155 *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 26.



nouveaux membres » et n'avaient « aucunement besoin de modifier un quelconque aspect du dispositif ou de la politique nucléaire de l'OTAN — et n'en prévoient nullement le besoin pour l'avenir<sup>151</sup>. »

Toutefois, certains estiment que le fait que l'OTAN ne souhaite pas réexaminer les principes fondamentaux de la politique nucléaire de l'Alliance — et refuse, en particulier, d'exclure le droit de première utilisation des armes nucléaires, même en réponse à une attaque conventionnelle — montre bien que l'on n'a pas réussi, dans le monde, à adapter les mentalités à l'égard des armes nucléaires aux changements révolutionnaires survenus dans le domaine de la politique et de la sécurité internationales. Certains témoins, comme l'ancien ambassadeur au désarmement, Doug Roche, sont allés plus loin en déclarant qu'en appuyant cette position de l'OTAN, malgré les progrès réalisés en matière de non-prolifération et de désarmement depuis 1991, y compris l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, le Canada se retrouve aux prises avec un dilemme en ce qui concerne ses politiques étrangères et de défense<sup>152</sup>.

## SÉCURITÉ RÉGIONALE ET MONDIALE

Les membres du Comité s'accordent pour confirmer l'engagement du Canada à l'égard d'une sécurité accrue dans ce que l'OTAN et la Russie ont conjointement appelé la « région euro-atlantique ». Certains membres du Comité ont exprimé des réserves sur le rôle à venir de l'OTAN, mais la majorité croit fermement qu'une Alliance unie et pertinente, dotée d'un Concept stratégique actualisé, émergera du Sommet de Washington d'avril 1999 et jouera un rôle essentiel pour renforcer la sécurité, en collaboration avec d'autres organes comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Nations Unies. L'opinion publique canadienne semble être à l'unisson : le sondage d'Angus Reid de mars 1998, qui révélait une grande préoccupation parmi les Canadiens à l'égard des questions nucléaires, montrait également qu'une majorité soutenait l'adhésion à l'Alliance<sup>153</sup>. Mais cela ne veut pas dire que les Canadiens acceptent automatiquement que la politique nucléaire de l'OTAN ne doit pas être réexaminée. En expliquant des opinions avancées en 1996 au cours de tables rondes organisées dans tout le pays par Project Ploughshares, Doug Roche déclarait : « Beaucoup de Canadiens s'interrogent sur l'avenir à long terme de l'OTAN, et pourtant elle existe et elle prend de l'expansion. Si elle doit grandir, il faudrait à tout le moins qu'elle se débarrasse de ses armes nucléaires. Il y a un fort courant d'opinion au Canada

151

*Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie, Paris, 27 mai 1997, p. 8, accessible au site Web de l'OTAN.*

152

*Témoignages, réunion n° 23, 5 février 1998, p. 5.*

153

*Voir Groupe Angus Reid, Canadians' Views on a Global Ban on Nuclear Weapons, 26 mars 1998.*

## Chapitre 4 : L'OTAN et l'arme nucléaire

Tout d'abord, la politique nucléaire périmée donne à penser que l'OTAN est périmée. Ici, je parle des perceptions de la population. Celle-ci continue en effet de croire fermement que l'OTAN s'agrippe à sa politique nucléaire parce que sans elle, elle n'aurait plus de raison d'être. Rien n'est plus faux, à mon avis. Le rôle joué par l'OTAN aujourd'hui en matière de coopération et de renforcement de la sécurité, en collaboration avec les pays de l'ex-Pacte de Varsovie, notamment en Bosnie, illustre le rôle extrêmement important que l'OTAN peut jouer dans l'après-guerre froide sans politique nucléaire de première frappe.

[. . .] il ne faut jamais fermer les yeux sur l'absence d'appui dans la population pour une institution donnée, voire son cynisme, surtout lorsque la survie de l'institution exige des moyens considérables [. . .] l'OTAN doit montrer qu'elle est de son temps en matière de politique nucléaire.

Peggy Mason,

ancienne ambassadrice canadienne au désarmement et au contrôle des armements<sup>150</sup>

Étant donné que le Canada ne possède pas d'armes nucléaires en propre, son lien le plus évident avec le nucléaire découle de son adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui procède à l'heure actuelle à « un réexamen et une actualisation, le cas échéant » de son Concept stratégique de 1991, exercice qui devrait être terminé d'ici avril 1999. L'Alliance a donc été au cœur des travaux du Comité.

Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN a beaucoup évolué, tant sur le plan extérieur, grâce à l'amélioration de ses relations avec la Russie et d'autres anciens adversaires, que sur le plan interne. En ce qui concerne le nucléaire, elle déclarait, en 1990, que les armes nucléaires devaient être considérées « véritablement comme les armes de dernier recours » et, en 1993, elle décidait de réduire considérablement le nombre des bombes nucléaires à larguer américaines stockées en Europe pour son propre usage et de mettre en veilleuse le système d'alerte de l'avion à double capacité pouvant les transporter. Mais plus tard au cours de la décennie, les membres de l'OTAN se sont penchés sur d'autres questions importantes, comme l'élargissement de l'OTAN et les opérations de maintien de la paix en Bosnie, et ont mis de côté ce qui avait trait au rôle des armes nucléaires au sein de l'Alliance. En 1997, les États membres de l'OTAN ont répondu aux préoccupations russes à propos de l'élargissement de l'Alliance en réitérant qu'ils n'avaient « aucune intention, aucun projet et aucune raison de déployer des armes nucléaires sur le territoire de



Le Comité recommande que le gouvernement canadien accentue ses efforts, en collaboration avec des États, d'optique commune, tels ses alliés de l'OTAN, pour faire avancer le programme mondial en matière de désarmement et de sécurité :

- Le Canada devrait réaffirmer son appui au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en tant que pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération nucléaire et contre toute tentative ayant pour objet une révision du Traité destinée à reconnaître l'Inde et le Pakistan à titre d'États dotés d'armes nucléaires en vertu de ses dispositions. Le Canada devrait également continuer à s'efforcer d'assurer que les États dotés d'armes nucléaires respectent leurs engagements relatifs à un examen en profondeur du TNP qui devrait mener à une mise à jour de la Déclaration de principes et objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement, lors de la Conférence d'examen du Traité qui aura lieu en l'an 2000.

- Le Canada devrait ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires dans les meilleurs délais et inciter tous les autres États à le faire également. Au cas où l'Inde et le Pakistan refuseraient d'adhérer au Traité sans conditions, le Canada devrait encourager la communauté internationale à faire en sorte que le Traité entre en vigueur, quoi qu'il en soit.

- Le Canada devrait assumer un rôle de premier plan, lors de la Conférence sur le désarmement, dans la négociation d'un traité de grande portée sur l'arrêt de la production de matières fissiles, qui appuie les deux grands objectifs, la non-prolifération et le désarmement.

- Le Canada devrait appuyer la création d'un registre des armes nucléaires couvrant les armes et les matières fissiles, comme l'a proposé l'Allemagne en 1993.

- Le Canada devrait appuyer les efforts visant à conclure une convention sur le désarmement nucléaire.



d'autres États à le faire également. Le Traité stipule qu'une conférence réunissant les États qui l'ont déjà ratifiée soit organisée, au cas où il ne serait pas entré en vigueur d'ici 1999. La communauté internationale devrait s'efforcer de convaincre l'Inde et le Pakistan d'accepter le CTBT sans conditions. S'ils refusent, les États rassemblés à la conférence en question devraient suivre l'avis donné, entre autres, par l'ambassadeur Thomas Graham et prendre toutes les mesures permises en vertu du droit international pour faire entrer le traité en vigueur, quoi qu'il en soit<sup>148</sup>.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont aussi souligné l'importance du Traité sur l'arrêt de production de matière fissile (FMCT) qui restera le nombre d'ogives qui peuvent être fabriquées. Même si l'on est parvenu à un accord pour poursuivre la négociation d'un tel traité, le projet est resté en plan depuis des années. Camille Grand fait remarquer :

Je crois qu'un pays comme le Canada a un rôle à jouer dans un processus de type Ottawa, parce qu'il est vrai que les puissances nucléaires sont peut-être mal placées pour pousser un traité de ce type.

[... ] les États non nucléaires disposant d'une industrie nucléaire puissante, comme le Canada et l'Allemagne, ont un rôle à jouer pour sortir ce traité de l'espèce d'ornière dans laquelle il est bloqué à Genève, pour des questions de procédures qui sont extraordinairement regrettables [... ] Je crois qu'une vraie poussée de la part d'États occidentaux non nucléaires avec une tradition de désarmement pourrait être bénéfique<sup>149</sup>.

Le Comité a donc été satisfait d'apprendre qu'en août 1998, une entente est intervenue pour poursuivre enfin la négociation du FMCT lors de la Conférence sur le désarmement, ce qui est à la fois une occasion singulière de traiter ces questions dans une nouvelle perspective et un signe positif, puisque cette décision démontre que même les positions les plus fermement ancrées peuvent changer. Le Comité est tout particulièrement satisfait de savoir que l'ambassadeur Mark Moher a été chargé de présider le Comité de négociation; comme ce fut le cas lorsque le Canada a présidé la Conférence diplomatique de Rome, où l'on est parvenu à une entente sur une disposition donnant au Tribunal pénal international un rôle fort et efficace, il faut maintenant que le leadership du Canada s'exerce pour que l'on négocie un traité de grande portée sur l'arrêt de la production de matières fissiles.

148 Voir Thomas Graham Jr., ambassadeur, « South Asia and the Future of Nuclear Non-Proliferation », *Arms Control Today*, mai 1998.

149 *Témoignages*, réunion n° 67, 11 juin 1998, p. 7.

cinq prochaines années. Cela s'est fait en 1995; le CTBT a été conclu et de sérieux efforts ont été mis en oeuvre en vue de la signature de *convention de limitation*. Ils ont tous les cinq observé le moratoire sur la production de matière fissile. Il serait tout à fait logique que les participants à la conférence sur le TNP de l'an 2000 identifient eux aussi une ou deux mesures, au plus trois, que les Etats dotés d'armes militaires pourraient entreprendre de mettre en oeuvre au cours des cinq années suivantes. C'est le seul genre de délai que je trouve raisonnable<sup>145</sup>.

Les témoins ont analysé les mérites de divers traités et mécanismes de désarmement, allant du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires à une convention sur l'armement nucléaire. Leurs observations ne faisaient pas ressortir les mêmes préoccupations, mais ils ont tous reconnu la nécessité de donner un nouvel élan au programme multilatéral de désarmement qui n'a guère avancé ces dernières années, que ce soit dans le contexte de la Conférence sur le désarmement ou lors des réunions du comité chargé de préparer l'examen du TNP en l'an 2000. En plus de surmonter la polarisation croissante du débat que l'on a pu constater ces dernières années, la communauté internationale doit également s'assurer que les tests nucléaires en Asie du Sud servent le programme de désarmement et non l'inverse. Comme l'a fait remarquer Harald Müller :

Je doute fort que la Chine ratifie le Traité d'interdiction complète des essais, du moins pas avant que les plans de l'Inde ne se soient précisés. Cela veut vraisemblablement dire que la Russie et les Etats-Unis ne le ratifieront pas eux non plus. J'ai peine à croire que le Sénat américain actuel approuvera sa ratification si les deux supposés rivaux nucléaires demeurent sur leurs positions.

Bien sûr, ils auraient tort de réagir ainsi. Un signal clair et sans équivoque de la part des Etats dotés d'armes nucléaires qu'ils maintiendront l'approche progressive du désarmement nucléaire qu'ils ont adoptée jusqu'à maintenant est vraiment nécessaire si on veut limiter les répercussions négatives des actions de l'Inde et du Pakistan<sup>146</sup>.

Il ajouta : « Des mesures en faveur du désarmement nucléaire s'imposent sur quatre fronts » : mettre un terme à la course aux armements nucléaires, poursuivre les réductions par la voie du processus START, rassurer les autres Etats par des mesures comme la levée de l'état d'alerte, et instaurer une plus grande transparence grâce à des outils comme le registre des armes nucléaires couvrant les armes et les matières fissiles, proposé par l'Allemagne en 1993<sup>147</sup>.

Le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), qui interdira aussi les expériences technologiques sur les ogives, doit entrer en vigueur dans les meilleurs délais; le Canada devrait faire en sorte de le ratifier aussi rapidement que possible et encourager les Etats-Unis et

<sup>145</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 11-12.

<sup>146</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 3.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 3.

en oeuvre, le programme de non-prolifération et de désarmement — fondé sur le Traité de non-prolifération nucléaire, vieux maintenant de 30 ans, et la Déclaration de principes et objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement, publiée en 1995 — reste inchangé. L'objectif est de s'assurer qu'aucun autre Etat ne se dotera d'armes nucléaires et que ceux qui en possèdent déjà les éliminent. Certains préfèrent faire une distinction entre les mesures de « non-prolifération » et celles qui ont trait au « désarmement », mais la double fonction du TNP rend cette distinction artificielle: continuer à faire des progrès en matière de désarmement est crucial si l'on veut appuyer les efforts de non-prolifération.

À la suite des tests nucléaires de l'Inde et du Pakistan, la communauté internationale doit évidemment être prête à adopter des orientations de politique novatrices à divers niveaux pour contenir les tensions régionales en Asie du Sud, veiller à ce que les ressources nucléaires ne servent pas à fabriquer des armes ou qu'elles ne soient pas déployées, et susciter à nouveau l'engagement de tous les Etats à l'égard du processus de désarmement nucléaire mondial. C'est toutefois le Traité de non-prolifération nucléaire qui doit demeurer le fondement de ces politiques. Le Comité rejette l'idée de rouvrir le TNP afin de reconnaître officiellement l'Inde et le Pakistan à titre d'« Etats dotés de l'arme nucléaire »; cela dévaloriserait le Traité lui-même et, de toute façon, l'opinion des 187 Etats qui ont accepté le compromis qu'il représente doit prendre le pas sur celle des quatre Etats qui ne l'ont pas fait. Même si l'Inde et le Pakistan ne sont pas prêts à l'heure actuelle à renoncer à leurs programmes nucléaires et à signer le Traité à titre d'« Etats non dotés d'armes nucléaires, le but recherché reste l'universalité du Traité. Le Comité note qu'en 1968, la France — qui n'a signé le Traité que plus de 20 ans plus tard — déclarait qu'elle « se comporterait à l'avenir exactement comme les Etats qui adhèrent au Traité »; dans l'état actuel des choses, il serait utile que l'Inde et le Pakistan en fassent autant et s'engagent à se comporter comme s'ils étaient parties au TNP<sup>144</sup>.

D'ici à la prochaine conférence qui sera réunie en l'an 2000 pour examiner le TNP, il est essentiel que les Etats membres continuent de suivre sans faillir le processus renforcé d'examen, avalué en 1995. Même si le Canada, l'Afrique du Sud et d'autres Etats ont tenté de s'assurer que le Comité préparatoire accepte l'idée d'une discussion des questions de fond plutôt que des questions de procédure, les Etats dotés de l'arme nucléaire ont jusqu'ici refusé de tenir les engagements qu'ils avaient pris en 1995. Cela a contribué à polariser encore plus le débat et si rien n'est fait à ce sujet, cela pourrait pousser certains Etats non dotés de l'arme nucléaire à remettre en question leur appui au TNP. Comme l'a fait remarquer Harald Müller au Comité, la réussite de la Conférence de 1995 est d'autant plus grande que l'on a décidé de fixer des objectifs provisoires pour soutenir l'élan du programme de désarmement :

Mais il y a une chose qu'on pourrait faire, qui a été faite lors de la conférence de 1995 sur la prolongation du TNP — c'est-à-dire identifier une ou deux mesures prioritaires auxquelles les Etats dotés d'armes nucléaires seraient censés donner suite au cours des

<sup>144</sup> Cité dans William Walker, « International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions », *International Affairs*, 74, 3, 1998, p. 522, note 49.



qui a trait au nucléaire. Comme on l'a vu au chapitre 2, une des questions les plus controversées dans ce domaine est celle du MOX; certains témoins et députés ont notamment remis en question la décision de l'ACDI de financer une étude de faisabilité de la conversion du plutonium en combustible MOX, effectuée par Énergie atomique du Canada limitée, au coût de 1,6 million de dollars.

M. Lysyshyn a expliqué au Comité que c'est en réaction aux craintes grandissantes exprimées partout dans le monde à propos de la sécurité nucléaire, à la suite de l'accident de Tchernobyl, que le Canada a autorisé l'Inde et le Pakistan à participer au programme qui permet de diffuser des renseignements publics, non techniques, ayant trait à la sécurité, au Groupe des propriétaires de réacteurs CANDU. Comme l'y engageait l'AIEA, le Canada a aussi autorisé, en 1990, une aide limitée sous les auspices d'organismes internationaux, afin de régler de problèmes « sérieux et urgents » de sécurité présentés par les réacteurs fournis au Pakistan et à l'Inde. L'Inde a rejeté cette offre d'assistance, mais le Pakistan l'a acceptée; il s'agissait principalement de poser un diagnostic et de voir s'il existait des problèmes de sécurité sérieux et urgents<sup>142</sup>.

### **Appuyer le TNP et poursuivre le désarmement**

Ces dernières années, les relations nucléaires internationales ont été embrouillées par la controverse soulevée par le désarmement nucléaire mondial. Ce qui s'est passé en Asie du Sud a rendu le désarmement plus difficile, mais plus souhaitable et inévitable en termes d'objectif politique. Il faut trouver un mécanisme pour que les États puissent traiter la question du désarmement dans un contexte intergouvernemental. Le TNP sera menacé si les États dotés d'armes nucléaires, notamment les États-Unis, continuent à s'opposer à une telle initiative. Toutefois, nous devons adopter vis-à-vis du désarmement une attitude pragmatique — il est facile de prêcher le désarmement, mais difficile de mettre la théorie en pratique. On ne peut que faire preuve de patience en la matière et marginaliser progressivement les armes nucléaires : nous n'y parviendrons qu'en adoptant un processus de sensibilisation par étapes et non un projet grandiose axé sur l'élimination dans des délais prescrits. De mon point de vue, la question que doivent résoudre ensemble les États est comment s'y prendre pour lancer ce processus évolutif, et non comment dresser un plan détaillé de désarmement.

Professeur William Walker,  
mémoire, août 1998<sup>143</sup>

On a beaucoup écrit sur l'évolution du programme nucléaire dans la foulée des tests effectués par l'Inde et le Pakistan, et pourtant, rien n'a changé. Même s'il est désormais plus difficile à mettre

<sup>142</sup> *Témoignages*, réunion n° 59, 2 juin 1998, p. 6-7.

<sup>143</sup> Williams Walker, lettre à Bill Graham, député, 6 août 1998, p. 2.



fait que la coopération dans ce domaine serve exclusivement des fins non explosives et pacifiques<sup>140</sup>.

Le Comité ne pense pas que des réunions « périodiques » — qui, en pratique, se résument à des rencontres annuelles avec les partenaires les plus importants du Canada et à des rencontres encore moins fréquentes avec les autres — sont suffisantes, étant donné la nécessité d'assurer l'intégrité du système et de convaincre les Canadiens de sa rigueur.

### RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rencontre annuellement les autres signataires de tous les Accords de coopération nucléaire afin d'examiner la mise en oeuvre, et qu'il dépose au Parlement un rapport qui rende compte des résultats de ces rencontres.

#### *La sécurité nucléaire*

Manifestement, la sécurité nucléaire est un important aspect de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Au cours des audiences du Comité, les actions du Canada en ce domaine ont été remises en question à deux chapitres : les programmes de l'ACDI ayant trait aux questions nucléaires et la décision du Canada d'aider l'Inde et le Pakistan en matière de sécurité nucléaire, même après avoir mis fin à la coopération nucléaire bilatérale avec ces deux pays.

Dans le cas de l'ACDI, Charles Bassett, vice-président de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est, a expliqué ce qui suit :

Le Programme canadien d'assistance technique dans le secteur nucléaire répond à des priorités accordées à la non-prolifération nucléaire par la communauté internationale, particulièrement après l'éclatement de l'Union soviétique. Il traduit une des priorités du gouvernement canadien en matière de politique étrangère, c'est-à-dire de promouvoir les intérêts et la sécurité du Canada, y compris la sûreté nucléaire<sup>141</sup>.

Étant donné que ce programme est financé en vertu de la partie du mandat de l'ACDI qui porte sur la coopération technique, M. Bassett a signalé que cela ne réduisait en rien les sommes que consacre l'Agence à l'aide au développement. Les priorités du programme sont les suivantes : améliorer la sécurité des centrales nucléaires de conception soviétique; aider l'Ukraine à faire face aux problèmes découlant de l'accident de Tchernobyl; la non-prolifération. La plupart des membres du Comité se sont déclarés en faveur de ces priorités et des projets connexes. Certains, pourtant, se sont demandés s'il était souhaitable que l'ACDI consacre des fonds à une activité, quelle qu'elle soit,

<sup>140</sup> Ibid., p. 4.

<sup>141</sup> *Témoignages*, réunion n° 32, 19 février 1998, p. 10.

En vertu de la politique canadienne renforcée, le Canada exige, avant d'envisager de conclure un accord de coopération nucléaire avec un État non doté de l'arme nucléaire, que cet État : prenne un engagement liant les parties en droit à l'égard de la non-prolifération nucléaire en devenant partie au TNP ou à un accord équivalent liant les parties en droit, acceptant ainsi les garanties complètes de l'AIEA pour toutes ses activités nucléaires actuelles et futures; conclue avec le Canada un accord de coopération nucléaire bilatéral liant les parties en droit qui vise la non-prolifération et d'autres engagements, notamment le contrôle canadien sur le retransfert à un tiers de tout article canadien assujéti à l'Accord de coopération nucléaire et, advenant que l'AIEA ne puisse appliquer les garanties dans ce pays, l'exécution, par le Canada, des garanties bilatérales. Ces exigences s'appliquent aussi aux matières et au matériel nucléaires non canadiens utilisés conjointement avec les articles nucléaires canadiens<sup>138</sup>.

L'exportation d'un article nucléaire exige un permis d'exportation du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et un permis de la Commission de contrôle de l'énergie atomique; ces permis sont délivrés seulement après que le fonctionnaire responsable se soit assuré que toutes les exigences de la politique canadienne sont satisfaites. Enfin, même si le respect de ces exigences minimales est nécessaire pour que le Canada puisse conclure un accord de coopération nucléaire avec un pays donné, les ministres doivent encore déterminer si le pays en question sera un partenaire nucléaire acceptable. Le gouvernement a déjà refusé ce genre de coopération; un membre du Comité a rappelé que l'Iraq avait tenté de conclure un accord de coopération avec le Canada : « L'Iraq répondait à toutes les conditions préalables, mais nous avons décidé de ne pas lui vendre le réacteur, et nous estimons maintenant que c'était une sage décision<sup>139</sup>. » Bien que la majorité juge que cela dépasse la portée du présent rapport, dans le contexte de l'examen des meilleurs moyens à adopter pour assurer la force des politiques du Canada dans ce domaine, certains membres du Comité auraient préféré aborder la question plus générale à savoir si l'on doit accroître le rôle du Parlement en matière d'approbation des accords internationaux ou comment on peut le faire.

Ces exigences et décisions préalables sont beaucoup plus strictes que la politique qui était en vigueur lorsque le Canada a fourni de la technologie nucléaire à l'Inde et au Pakistan, mais il est aussi nécessaire, après avoir accepté de coopérer, de maintenir un dialogue constant avec les partenaires.

M. Lysyshyn a ajouté ceci :

Dans le cadre de notre relation nucléaire permanente, des fonctionnaires canadiens procèdent périodiquement à des consultations bilatérales avec les partenaires du Canada. Ces consultations permettent entre autres de faire concorder les registres détaillés des transferts de produits nucléaires visés par l'accord et de s'assurer que les partenaires restent pleinement conscients de la grande priorité que le Canada attache au

<sup>138</sup> Le Canada a conclu 22 accords du genre avec 36 pays — un accord avec 15 pays qui font partie de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM).

<sup>139</sup> *Témoignages*, réunion n° 59, 2 juin 1998, p. 21.

critiques acceptent que le Canada a agi de bonne foi durant les années 1950 et 1960 et que l'Inde n'a pas respecté son engagement écrit d'utiliser cette technologie seulement à des fins pacifiques en faisant détoner un dispositif nucléaire dit « pacifique » en 1974, la question qui se pose réellement consiste à savoir si le Canada a tiré une leçon de cette expérience pour renforcer suffisamment son régime de contrôle des exportations nucléaires.

Comme Ralph Lysyshyn, directeur général, Direction générale de la sécurité internationale au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'a expliqué au Comité en juin 1998, le système moderne de contrôle des exportations nucléaires du Canada a été façonné par son expérience avec l'Inde, dont les actions, parce qu'elle n'a pas respecté ses engagements et a utilisé la technologie canadienne à des fins explosives, ont mené à l'actuel système plus rigoureux du Canada pour réglementer les exportations nucléaires<sup>137</sup>.

À partir du milieu des années 1950, peu après que le président Eisenhower ait lancé le programme des « Atomes pour la paix », afin d'assurer l'accès à la technologie nucléaire pacifique en échange d'une promesse de ne pas l'utiliser pour l'armement, le Canada a accepté de fournir à l'Inde, un pays ami membre du Commonwealth et un leader du mouvement des non-alignés, un réacteur de recherche nucléaire CIRUS (Canada-Inde-Etats-Unis) dans le contexte du plan Colombo. En échange, l'Inde a donné par écrit « des assurances pacifiques » que ce réacteur ne serait pas utilisé à des fins d'armement. Deux réacteurs de puissance, les RAPS I et II, ont été fournis de la même manière en 1963 et 1966. Dès 1971, il était devenu clair que l'Inde ne serait pas partie au nouveau Traité de non-prolifération nucléaire et n'accepterait pas les nouvelles garanties « de pleine portée » (complètes) établies par l'AIEA. Même si elle avait convenu d'accepter des garanties spécifiques limitées aux installations où se trouvaient les deux réacteurs RAPS, elle refusa de le faire pour le premier réacteur CIRUS. En 1974, en dépit de ses engagements à l'égard du Canada et d'autres fournisseurs nucléaires, l'Inde a fait détoner un dispositif nucléaire en utilisant du plutonium retraité à partir du carburant épuisé provenant du réacteur CIRUS. Le Canada a suspendu immédiatement toute coopération nucléaire avec l'Inde et, après un examen qui a renforcé la politique canadienne sur les exportations nucléaires, il a mis fin en 1974 à toute coopération nucléaire bilatérale avec ce pays.

En 1965, le Canada a aussi accepté de fournir au Pakistan un réacteur de puissance KANUPP en échange d'assurances qu'il serait utilisé seulement à des fins pacifiques. En 1969, le Pakistan a accepté d'appliquer au site les garanties spécifiques aux installations de l'AIEA. Lorsque il a refusé d'accepter les exigences d'une politique canadienne renforcée après 1976, le Canada a toutefois mis fin à la coopération nucléaire avec ce pays. Selon l'AIEA, aucune matière provenant des trois réacteurs visés par des garanties spécifiques aux installations, soit en Inde (deux), soit au Pakistan (un), n'a été utilisée pour les essais nucléaires de mai 1998.



Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, ayant renforcé le régime de garanties internationales en signant le nouveau Protocole modèle avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, utilise tous les moyens à sa disposition pour convaincre d'autres États de faire de même. Avant de conclure tout accord futur de coopération nucléaire avec tout autre État, le gouvernement devrait, à tout le moins, exiger que celui-ci adopte le nouveau Protocole modèle.

### *Contrôles des exportations nucléaires*

Les deux mécanismes multilatéraux complémentaires pour limiter le transfert de matières nucléaires sont le Comité des exportateurs du Traité de non-prolifération, qui est désigné habituellement sous le nom de Comité Zangger, et le Groupe des fournisseurs nucléaires ou London Club. Le Comité Zangger a été mis sur pied en 1971 comme moyen de coordonner les restrictions sur l'exportation de la technologie nucléaire entre les exportateurs nucléaires qui étaient signataires du TNP, afin d'assurer que ces exportations ne puissent avoir lieu que conformément aux garanties de l'AIEA. En 1974, ce Comité a adopté une série de lignes directrices et une « liste d'alerte » d'articles dont l'exportation serait autorisée seulement vers les États prêts à accepter les garanties de l'AIEA. Le Comité Zangger, qui se compose de 33 membres, continue d'exister, mais son influence a beaucoup diminué ces dernières années.

À la suite de l'explosion par l'Inde d'un dispositif nucléaire en 1974, les États-Unis ont demandé que soit formé un Groupe de fournisseurs nucléaires, qui est allé plus loin que le Comité Zangger en incluant la France, laquelle n'était alors pas signataire du TNP, et en limitant les transferts de technologie de retraitement du plutonium et d'enrichissement de l'uranium. Le Groupe de fournisseurs nucléaires a décidé, à la suite de la guerre du Golfe, de « s'harmoniser » avec la liste de base du Comité Zangger, de modifier ses lignes directrices sur le contrôle des exportations pour inclure 65 articles « à double usage », ainsi que des articles purement nucléaires, et d'empêcher le commerce nucléaire avec les États, comme l'Inde et le Pakistan, qui n'acceptent pas les garanties de l'AIEA sur la totalité de leur infrastructure nucléaire<sup>136</sup>.

### *Accords bilatéraux*

Les pays exportateurs nucléaires comme le Canada ont aussi mis en place des systèmes nationaux au fil des décennies. Dans les semaines qui ont suivi les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en mai 1998, on s'est attardé dans la presse et ailleurs surtout sur le rôle que le Canada a joué pour fournir la technologie nucléaire à ces deux pays il y a des dizaines d'années. Même si les

<sup>136</sup> Jones et coll. (1998), p. 307-309. L'Entente de Wassenaar de 1995 sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de marchandises et technologies à usage double vise aussi à compléter et à renforcer sans les reproduire les régimes de contrôle existants ayant trait aux armes de destruction de masse.



L'AIEA a établi ensuite une nouvelle série de garanties dans le contexte du « Programme 93+2 » (commencé en 1993 et terminé en 1995), qui seraient beaucoup plus efficaces et efficaces. Essentiellement, plutôt que se concentrer comme avant sur la détection du détournement de matières aux installations nucléaires déclarées seulement, conformément au nouveau programme, l'AIEA pourrait détecter une activité non déclarée dans tout le pays concerné. Selon John Hodgkinson, de la Commission de contrôle de l'énergie atomique :

Le protocole [...] va donner considérablement plus de pouvoir à l'agence. Il va lui conférer un meilleur accès aux informations liées au cycle nucléaire et aux comportements nucléaires des Etats, et il lui permettra aussi d'accéder à d'autres emplacements que les sites nucléaires eux-mêmes afin de pouvoir investiguer davantage la situation de ces sites et même de se rendre dans des zones où il n'y a pas de site nucléaire, en se fondant pour cela sur des renseignements provenant d'autres sources et sur des analyses des renseignements liés aux garanties.

J'ai personnellement l'impression que grâce à ce nouveau système, les garanties seront considérablement renforcées et qu'il sera plus facile de les faire respecter qu'avec l'ancien système qui était uniquement fondé sur la vérification, par l'agence, de documents déclarés; les inspecteurs et les activités d'inspection étant essentiellement limités à certaines parties des installations déclarées. Le nouveau protocole accordera davantage de latitude à l'agence dans des situations comme celle de l'Irak<sup>134</sup>.

On a maintenant établi un projet de Protocole supplémentaire modèle pour mettre en application les nouvelles garanties, mais la mise en application de ce régime renforcé exigera que tous les Etats parties au TNP négocient volontairement et individuellement avec l'AIEA un Protocole supplémentaire qui remplacera tous les accords existants. Le Canada a choisi délibérément d'être parmi les premiers principaux Etats dotés d'énergie nucléaire à entamer des discussions sur un nouveau protocole avec l'AIEA; en juin 1998, on a indiqué au Comité que le Canada espérait adopter un tel protocole supplémentaire à l'automne 1998<sup>135</sup>; le protocole a été signé en septembre 1998, et on s'attend à ce qu'il entre en vigueur au cours des six premiers mois de 1999.

Même avec ces améliorations, le régime de garanties ne peut pas être parfait; cependant, son effet de dissuasion sera renforcé puisque, une fois qu'il sera mis en oeuvre, les violateurs éventuels ne pourront pas être assurés que leur mauvaise utilisation des matières nucléaires ne sera pas détectée. Parce que l'adoption d'un nouveau protocole est volontaire et que les négociations demandent du temps, la mise en application complète n'aura toutefois pas lieu rapidement. Outre le fait de prêcher par l'exemple, le Canada et d'autres Etats devront exercer des pressions politiques, si possible, pour encourager la pleine participation et accélérer le processus.

<sup>134</sup> *Témoignages*, réunion n° 32, 19 février 1998, p. 19.

<sup>135</sup> *Témoignages*, réunion n° 59, 2 juin 1998, p. 7.

133 *Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 10 et 14.

132 *Témoignages*, réunion n° 33, 19 février 1998, p. 10.

La République populaire démocratique de Corée n'a pas été un échec. C'est l'AIEA qui a détecté à temps le problème du plutonium<sup>133</sup>.

américains[. . . ]

Nous n'avons connu que deux cas, et parmi ces deux cas, le plus grave était celui de l'Irak. Ce fut un échec de la collectivité internationale qui n'a pas réussi à détecter ce programme plus tôt, mais ce fut également une collusion au sein de la collectivité internationale. Les États-Unis ont appuyé activement l'Irak dans sa guerre contre l'Iran. Ils ont partagé des renseignements de reconnaissance par satellite avec l'Irak. Les Irakiens étaient très bien renseignés sur la façon d'échapper aux satellites

Jusqu'en 1991, l'AIEA a surveillé uniquement les installations « déclarées » par le pays concerné. Après ses découvertes en Iraq, l'AIEA a cependant annoncé qu'elle exercerait désormais un pouvoir qu'elle n'avait pas encore utilisé antérieurement, celui de mener « des inspections spéciales », en exigeant l'accès à des sites non déclarés lorsque des activités nucléaires seraient soupçonnées. La valeur de ces inspections-surprises a été révélée l'année suivante, lorsque l'AIEA a tenté d'en effectuer en République populaire démocratique de Corée (la Corée du Nord), qui avait signé le TNP en 1985, mais qui n'avait pas conclu d'accord en matière de garanties avec l'AIEA avant 1992. Après la déclaration initiale par la République de ses matières et installations nucléaires, l'AIEA a effectué une série d'inspections qui a révélé des écarts. En 1993, l'AIEA ayant demandé d'effectuer une inspection spéciale de deux sites non déclarés, la Corée du Nord annonça que, conformément à ce que prévoyait le Traité si les « intérêts supérieurs » d'un pays étaient mis en danger, elle se retirait du TNP. Malgré un accord-cadre conclu en 1994, qui a vu la Corée du Nord suspendre son retrait du TNP et geler ses programmes nucléaires en contrepartie de réacteurs plus sûrs et de carburants lourds fournis par les États-Unis, la Corée du Sud et le Japon, la question n'est pas encore réglée complètement et, en fait, elle est de nouveau source de préoccupations croissantes. Comme Tariq Rauf l'a signalé devant le Comité, même si le cas de l'Iraq était un échec du régime de non-prolifération (même si cela a mené à des améliorations), ce qui s'est passé avec la Corée du Nord devrait être considéré comme une réussite. Selon lui :

Nous sommes très préoccupés par ce rôle foncièrement schizophrène. Nous croyons en effet qu'il est fondamentalement erroné de demander à l'Agence d'agir dans deux voies contradictoires en même temps. Nous pensons que l'Agence devrait être réformée, et je vous implore de recommander au gouvernement canadien de faire des pressions en ce sens pour que l'AIEA devienne strictement un organisme de sauvegarde. Nous souhaitons que le gouvernement agisse pour renforcer les mécanismes de sauvegarde et pour mettre un terme absolu à la promotion par l'ONU de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire<sup>132</sup>.

Edwards du Regroupement canadien pour la surveillance du nucléaire devant le Comité, ce système a ses limites. Pour reprendre ses termes :

Le simple bon sens nous dit que vérifier les livres de compte n'empêche pas le vol. Cela nous apprend simplement, mais après coup, qu'un vol s'est produit. Il n'existe aucun système permettant de prévenir complètement tout risque de vol d'argent, de diamants, d'héroïne, d'or ou de n'importe quoi. Prétendre que les inspections ont empêché le détournement de plutonium est un leurre pur et simple. Le fait est — et le premier ministre Trudeau l'a dit sans ambages — que ces mesures de sauvegarde reposent en dernière analyse sur une chose et une seule : la bonne foi des gens qui donnent leur parole. Or, vous avez pu constater vous-mêmes que l'Iraq n'a pas tenu parole, tout comme la Corée du Nord, l'Inde ou, à l'avenir, d'autres pays.<sup>130</sup>

Le Programme pour promouvoir la non-prolifération nucléaire l'a reconnu lorsque ses responsables ont allégué, en 1998 : « L'AIEA n'a jamais aspiré à empêcher la mauvaise utilisation de ces installations ou matières dans ce contexte; son but était plutôt, et il l'est toujours, de décourager cette mauvaise utilisation en donnant à la communauté internationale un préavis de tous les détournements des utilisations déclarées<sup>131</sup>. »

### *L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)*

Créée en 1957, l'Agence internationale de l'énergie atomique est une organisation internationale dont les missions principales consistent à faciliter l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et à mettre en oeuvre un système de vérifications et d'inspections sur place (connu collectivement sous le terme de « garanties ») pour veiller à ce que les installations et les matières nucléaires ne soient pas détournées à des fins d'explosion nucléaire. Outre la surveillance de toutes les activités nucléaires pacifiques dans les États non dotés de l'arme nucléaire en vertu du TNP, l'AIEA surveille aussi des installations individuelles et des matières nucléaires connexes dans les États non signataires du TNP, comme l'Inde, le Pakistan et Israël, à leur demande, et s'assure que ces installations ne peuvent pas facilement être utilisées pour appuyer des programmes d'armement nucléaire.

Même si la plupart des membres du Comité acceptent que l'AIEA est l'organisme le plus compétent pour s'assurer que les activités nucléaires demeurent liées à des utilisations civiles, certains témoins ne partageaient pas cette opinion. Comme Irene Kock, du Nuclear Awareness Project l'a indiqué :

L'Agence internationale de l'énergie atomique, comme vous le savez, est un organisme de l'ONU dont le double mandat est de promouvoir l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et de gérer notre régime de sauvegarde au plan international.

130

Témoignages, réunion n° 33, 19 février 1998, p. 3.

131

Bailey et coll. (1998), p. 17.



technologie nucléaire, sappe ses objectifs en matière de non-prolifération. Comme Kristen Ostling de la Campagne contre l'expansion du nucléaire l'a écrit dans un mémoire,

Le Canada a adopté une politique de non-prolifération nucléaire; le problème, c'est que fondamentalement, elle n'a pas les résultats escomptés. Au cours des 50 dernières années, le Canada a dû continuellement faire des compromis, étant pris entre son rôle d'« intermédiaire impartial » dans le cadre d'initiatives axées sur le désarmement nucléaire et les mesures qu'il décidait de prendre afin de promouvoir des programmes nucléaires à fins civiles, aussi bien sur son territoire qu'à l'étranger. C'est ainsi que tous les efforts consentis par les autorités fédérales et provinciales pour commercialiser les réacteurs CANDU et l'uranium, en prétendant que c'est faire une utilisation « pacifique » de l'atome, contribuent en fait à miner la sécurité mondiale<sup>128</sup>.

Un accès garanti aux bénéfices de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire a été finalement incorporé au Traité de non-prolifération nucléaire; cependant, la nécessité de trouver un moyen sûr de le faire avait été reconnue dès le discours de 1953 — « Des atomes pour la paix » — du président américain, Dwight Eisenhower, devant les Nations Unies, discours où il suggérait aussi une réduction de la production des matières fissiles.

### *L'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire*

En principe, il y a au moins cinq types d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire : la propulsion; le génie civil et l'extraction minière; la recherche; l'utilisation d'isotopes à des fins médicales, agricoles et industrielles; et la production d'électricité<sup>129</sup>. Le recours à l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité a été considéré comme une possibilité intéressante pour les pays en développement et autres nations des années 1950, lequel recours est devenu, au fil des décennies, la plus importante application de l'énergie nucléaire dans le monde entier. Au départ, on supposait que le plutonium généré par l'exploitation efficace des réacteurs nucléaires ne pouvait pas être utilisé à des fins explosives; lorsque cela s'est révélé inexact, l'Agence internationale de l'énergie atomique a été créée pour surveiller l'exploitation des réacteurs de puissance, leurs installations connexes et les matières nucléaires qu'ils utilisaient. Comme l'a signalé Gordon

128 Kristen Ostling, *Politique nucléaire du Canada et risque de prolifération*, mémoire présenté au Comité, Campagne contre l'expansion du nucléaire, 19 février 1998, p. 1.

129 Emily Bailey et coll., Briefing Book Volume I: *The Evolution of the Nuclear Non-Proliferation Regime*, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, 1998, p. 17.



[. . .] on en arrive à ce qu'on appelle en mathématiques un compact implicite, voire explicite, concernant les trois éléments du Traité de non-prolifération. D'abord, les pays qui n'ont actuellement pas d'armes nucléaires n'en acquerront jamais. Deuxièmement, les pays qui ont une capacité de production nucléaire, que ce soit en matière de production d'électricité, de médecine ou d'agriculture, feront bénéficier les autres pays, surtout les pays en développement, des fruits de l'application de l'énergie atomique à des fins pacifiques. Troisièmement, les puissances nucléaires ont tenu et sont parvenues à éliminer leur arsenal nucléaire. Voilà le compact à trois éléments dont je veux parler<sup>125</sup>.

Un important aspect du TNP, c'est qu'il est maintenant presque universel : même si quelque 60 États — un tiers du total mondial — n'étaient pas parties au Traité en 1990, ce nombre est maintenant passé à quatre : l'Inde, Israël, le Pakistan et Cuba<sup>126</sup>; avec 187 États signataires, le TNP est le traité existant sur le contrôle de l'armement auquel on adhère le plus largement. Outre le fait que cela démontre la vigueur de la norme internationale contre la non-prolifération nucléaire, cela signifie que dans un sens, la communauté internationale peut se concentrer sur la question plus pratique d'assurer la conformité au Traité.

### *Une obligation internationale*

Le Canada a été l'un des plus vigoureux promoteurs du Traité de non-prolifération nucléaire et des mesures de désarmement que celui-ci exige des cinq États dotés de l'arme nucléaire. Cependant, le TNP constituait, nécessairement, un compromis; autre élément important, confirmé en 1995 et signalé à maintes reprises durant les audiences du Comité : le lien explicite qui existe dans le Traité entre l'accord, par la majorité des États, de ne pas se doter d'armes nucléaires et l'obligation de toutes les parties de faciliter, dans la plus grande mesure possible, le partage de la technologie nucléaire à des fins pacifiques, conformément à des garanties internationales strictes. Comme l'ambassadeur au désarmement, Christopher Westdal, l'a déclaré au Comité en 1995, à la suite de la décision par consensus de proroger indéfiniment le TNP et d'accroître la responsabilité des États dotés de l'arme nucléaire, « ayant joué un rôle clé pour persuader les parties que la permanence assurerait une imputabilité plus solide, le Canada sera particulièrement responsable d'assurer que les promesses contenues dans le Traité sont bel et bien tenues<sup>127</sup>. »

Même si le Canada a le droit de fixer les conditions selon lesquelles il permettra la coopération nucléaire internationale, aussi longtemps qu'il possède chez lui une industrie nucléaire, il est obligé de faciliter cette coopération. Certains critiques ont prétendu, devant le Comité et ailleurs, que le rôle du Canada, à titre de plus important exportateur d'uranium et d'important exportateur de

125

*Témoignages*, réunion n° 32, 19 février 1998, p. 17.

126

Cette formulation est prise de John Simpson, « Smoke and Mirrors », *The World Today*, juillet 1998, p. 180.

127

*Témoignages*, réunion n° 59, première Session, trente-cinquième Législature, 20 juin 1995, p. 8.

## *Le Traité de non-prolifération nucléaire*

Le Traité de non-prolifération nucléaire demeure l'élément central du régime international visant à empêcher une plus grande propagation des armes nucléaires et à assurer leur élimination ultime. Les témoins entendus par le Comité ont formulé à l'unanimité des recommandations visant à préserver et à renforcer ce Traité, sans lequel il n'existerait aucune restriction juridique ou politique limitant l'action de toute nation qui aurait décidé de se doter d'armes nucléaires, ni aucune obligation pour les États dotés de l'arme nucléaire de les éliminer. L'ambassadeur Thomas Graham a indiqué au Comité à Washington que le TNP était, selon lui, probablement le plus important accord de sécurité international après la Charte des Nations Unies<sup>123</sup>. Tariq Rauf a élaboré sur ce point devant le Comité :

[... ] le TNP est la pierre angulaire du régime international de non-prolifération. Sans le TNP, il n'y aurait pas de réductions des armes stratégiques et pas de réductions des armes nucléaires. Sans le TNP, nous n'aurions pas l'assurance que les nombreux pays — 38 pays environ — qui sont dotés de programmes nucléaires civils ne détournent pas ces technologies et ces matières pour les utiliser dans des armes nucléaires.

Le Traité de non-prolifération est le seul engagement juridique multilatéral qui a été pris par les cinq puissances nucléaires en vue de réduire et d'éliminer en bout de ligne leurs armes nucléaires.

Cet engagement a été renforcé en 1995 [... ] lorsque le TNP a été prolongé indéfiniment. En outre, en vertu de la Résolution 984 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 11 avril 1995, les cinq États dotés de l'arme nucléaire ont donné des assurances de sécurité négatives exécutives à tous les membres du TNP non dotés de l'arme nucléaire, à l'effet qu'ils n'utiliseraient pas ou ne menaceraient pas d'utiliser des armes nucléaires contre eux<sup>124</sup>.

Le TNP est une transaction complexe qui a été négociée au fil des ans afin de réaliser plusieurs objectifs : veiller à ce que le nombre d'États dotés de l'arme nucléaire soit plafonné à cinq (Articles I et II); veiller à ce que les États qui renonçaient à l'option nucléaire puissent encore coopérer pour mettre en valeur le potentiel pacifique de l'énergie nucléaire et avoir accès à l'utilisation pacifique de cette énergie sous la supervision de l'Agence internationale de l'énergie atomique (Articles III, IV et V); et veiller à ce que les États dotés de l'arme nucléaire négocient pour mettre fin à la course à l'armement et éliminer finalement les armes nucléaires (Article VI). Comme Lorne Green, directeur de la nouvelle Agence de non-prolifération nucléaire et du désarmement au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'a résumé pour le Comité en février 1998 :

<sup>123</sup> Lee et Schmitz, 1998, p. 6.

<sup>124</sup> *Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 18-19.

Le principal indice démontrant que ce régime était bel et bien meilleur est le fait que non seulement il n'est apparu, durant les années 1990, aucun nouvel Etat doté d'une capacité nucléaire militaire (on estimait déjà, en général, que l'Inde et le Pakistan, comme Israël, étaient dotés d'une capacité nucléaire militaire en 1990), mais il y a eu aussi une réduction du nombre d'Etats qui cherchaient activement à se doter d'armes nucléaires. Comme le Carnegie Endowment for International Peace l'a expliqué en juillet 1998, dans son guide qui fait autorité en la matière et qui est intitulé *Tracking Nuclear Proliferation*,

[. . .] aujourd'hui, il reste seulement sept pays sur la « liste de surveillance » de la prolifération nucléaire active : Israël, l'Inde et le Pakistan, que l'on considère tous trois comme étant capables de déployer ou de lancer des armes nucléaires; et l'Iraq, la Libye et la Corée du Nord, qui sont moins avancés dans leur quête d'armes nucléaires, mais qui demeurent cependant des Etats posant un important problème sur le plan de la prolifération.

[. . .] beaucoup moins de pays tentent actuellement de se doter d'armes nucléaires (ou de la capacité de les fabriquer) que ce n'était le cas durant les années 1980. On considèrerait déjà alors comme représentant une menace à l'égard de la prolifération les sept Etats qui suscitent aujourd'hui le plus de préoccupations<sup>121</sup>.

Les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan représentent un important défi politique aux normes internationales qui appuient le régime de non-prolifération nucléaire, et il faut y répondre avec fermeté. Comme le professeur William Walker de l'University of St. Andrews, en Ecosse, l'a écrit dans son mémoire d'août 1998 adressé au Comité,

À l'heure actuelle notre plus grand ennemi est le pessimisme. D'aucuns prétendent, plus particulièrement aux Etat-Unis, que les événements en Asie du Sud prouvent que le traité de non-prolifération a échoué, qu'une future prolifération nucléaire est inévitable, que l'adhésion au Traité sur l'interdiction des essais et l'élaboration de nouvelles mesures de contrôle des armements ne sont pas souhaitables et que l'on ne peut compter que sur une dissuasion nucléaire. Ces prétentions ne sont pas fondées. En fait, les secousses qu'a suscitées le comportement de l'Inde et du Pakistan ont révélé la force de l'engagement à des normes et à des institutions qui limitent le stockage et l'utilisation d'armes nucléaires. Il est toutefois malheureux que de telles prétentions aient un attrait politique et témoignent de puissants intérêts matériels. Y ajouter foi, c'est nuire sérieusement à ces normes et à ces institutions. Il faut réaffirmer l'importance qu'elles revêtent pour la sécurité internationale, plus particulièrement en réaffirmant les principes et les objectifs de la non-prolifération nucléaire sur lesquels se sont entendus tous les Etats parties au TPN lors de la Conférence d'examen de 1995<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> Les auteurs ajoutent que, même si elles ne figurent pas actuellement sur cette liste, l'Algérie et la Syrie devraient être surveillées dans l'avenir. Voir Jones et coll., 1998, p. 3.

<sup>122</sup> Lettre du professeur William Walker adressée à Bill Graham, député, le 6 août 1998.



nucléaire ni les trois autres Etats dotés d'une capacité nucléaire militaire — l'Inde, Israël et le Pakistan. Toutefois, au cours des années 1990, un certain nombre d'Etats ont déterminé que le fait de chercher à se doter d'armes nucléaires ou à les conserver irait à l'encontre de leur sécurité et non l'inverse.

Les défis sont demeurés, mais jusqu'aux essais nucléaires de mai 1998 en Asie du Sud, la force croissante du régime de non-prolifération nucléaire était évidente : avant d'adhérer au TNP, un certain nombre d'Etats ont fait plus que simplement s'engager à ne pas fabriquer d'armes nucléaires; ils ont choisi, en fait, de renoncer aux armes nucléaires sur leur territoire (le Bélarus, le Kazakhstan et l'Ukraine), de détruire les stocks nucléaires (l'Afrique du Sud) et de réduire les programmes nucléaires (le Brésil et l'Argentine). La négociation de deux autres zones libres d'armes nucléaires (ZLAN) durant les années 1990, en Asie du Sud-Est et en Afrique, signifie qu'au moment où tous les traités existants et nouveaux concernant les ZLAN seront entrés en vigueur, les armes nucléaires seront interdites dans tout l'hémisphère sud, à l'exception des océans ouverts, ainsi que dans certaines parties de l'hémisphère nord<sup>19</sup>.

Le TNP lui-même a été renforcé grâce à sa prorogation indéfinie par consensus à la Conférence, de 1995, d'examen et de prorogation du TNP. Les Etats participant à cette conférence ont aussi décidé de renforcer son processus d'examen, ont adopté une Déclaration de principes et d'objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement et ont demandé que l'on négocie l'instauration d'une zone libre d'armes de destruction de masse au Moyen-Orient. Comme l'ambassadeur au désarmement, Christopher Westdal, qui a dirigé les initiatives canadiennes lors de cette conférence, a expliqué au Comité un mois plus tard :

Le principal, c'est que la permanence enchâsse les valeurs du Traité. Nous, c'est-à-dire la communauté mondiale, nous sommes engagés sans ambages à prôner la non-prolifération des armements nucléaires, le désarmement et l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Ces principes ne seront pas remis en question de temps en temps; ils font maintenant partie des valeurs permanentes qui sont reconnues par la collectivité mondiale.

Des valeurs permanentes et non temporaires, irrémédiablement portuses d'incertitude, se rattachent dorénavant au principe de la non-prolifération des armements nucléaires et du désarmement. Voilà en ce qui concerne la décision de reconduction.

Les principes et objectifs sont comme un modèle; ils constituent un engagement politique envers un programme d'action — et cette phrase a été contestée pendant pas mal de temps, ce qui ne s'était jamais vu — dont le but final est le désarmement nucléaire complet. Nous sommes résolus à le mettre en oeuvre progressivement<sup>120</sup>.

119 *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, 1997, p. 50.

120 *Témoignages*, réunion n° 59, première Session, trente-cinquième Législature, le 20 juin 1995, p. 3.



gouvernement devrait aussi examiner les méthodes visant à accroître l'efficacité du Groupe Australia et du Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles, ainsi que la coopération en matière de renseignements et d'application de la loi pour empêcher les terroristes de se doter de ces armes.

## LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE

*Même si les derniers essais nucléaires en Asie du Sud ont asséné deux coups durs au régime de non-prolifération, il est essentiel de penser à long terme, en faisant preuve de patience et en appliquant les politiques de manière constante. En réalité, le régime de non-prolifération, qui semble fragile, est très solide et il le demeurera aussi longtemps que se maintiendra la tendance mondiale à réduire les stocks et à ne plus compter sur les armes nucléaires. Maintenir un régime fort a toujours dépendu de l'attention qu'on lui porte, de la nouvelle vigueur qu'on lui insufflé et des efforts d'innovation dont on peut faire preuve. Cette perspective à long terme donne raison d'espérer que des efforts diplomatiques orientés peuvent réduire au minimum et même inverser la prolifération. Toutefois, comme le montre le non-alignement de l'Inde et du Pakistan, les défis qui nous attendent exigeront d'accorder une plus grande priorité à la non-prolifération et de faire preuve de vision, de détermination et d'ingéniosité.*

Carnegie Endowment for International Peace, juillet 1998<sup>117</sup>

Le régime international de non-prolifération nucléaire établi durant les trois dernières décennies se compose d'une série complexe de traités internationaux interreliés, d'engagements bilatéraux et d'inspections multilatérales, qui visaient tous à arrêter la propagation des armes nucléaires. Outre le Traité de non-prolifération nucléaire qui revêt une très grande importance, les principaux éléments de ce régime sont l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui vérifie essentiellement l'application du TNP, et les systèmes de contrôle des exportations des principaux États fournisseurs de matériel nucléaire<sup>118</sup>. Même s'il n'est pas parfait, ce régime a été très efficace jusqu'à maintenant pour limiter la prolifération et il a été renforcé dans les années 1990, notamment par suite des événements survenus en Iraq et des décisions de la Conférence, de 1995, d'examen et de prorogation du TNP.

Même si ces éléments techniques sont essentiels à la réussite du régime de non-prolifération, comme on l'a vu dans tout le rapport, les enjeux réels demeurent politiques. Réduire l'importance perçue des armes nucléaires est primordial pour persuader les États de ne pas s'en doter. Comme on l'a vu au chapitre 2, il ne sera pas facile de persuader l'un ou l'autre des cinq États dotés de l'arme

117

Carnegie Endowment for International Peace, Book Release (lancement de livre) : *Tracking Nuclear Proliferation*, 1998, Non-Proliferation Project, site Web, juillet 1998.

118 Jones *et al.*, 1998, p. 15.

d'armes chimiques ne l'ont pas encore signée. En outre, puisqu'ils n'ont pas encore soumis les données qu'exigent ses dispositions sur la transparence, une majorité d'États qui sont parties à la CAC étaient en « non-conformité technique » au premier anniversaire de la Convention<sup>116</sup>.

La Convention de 1972 sur les armes biologiques et à toxines (CABT) a interdit la fabrication et le stockage de ces armes, même si elle a permis la recherche axée sur les moyens de défense. Dans cette convention, l'absence de dispositions concernant la vérification, qui ont été incluses dans des traités négociés plus récemment, constituait un grave lacune. Des efforts ont été déployés depuis 1994 pour négocier un instrument liant les parties en droit, afin de renforcer les procédures de transparence et de vérification découlant de la convention, en utilisant comme modèle la Convention sur les armes chimiques. Ces efforts ont jusqu'à maintenant permis de produire le « texte évolutif » d'un projet de Protocole de vérification, mais une grande partie de la nomenclature contestée doit encore être négociée, ce qui laisse planer beaucoup d'incertitudes sur le moment où l'on parviendra à un résultat et sur ce en quoi il consistera.

En 1987, à la suite de la « Guerre des cités » entre l'Iraq et l'Iran, le Canada et d'autres pays du G-7 ont établi le Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (RCTM) pour limiter le transfert de missiles capables de transporter des charges nucléaires. En 1993, la portée du RCTM a été élargie pour couvrir les systèmes de lancement automatisés capables de transporter des armes chimiques ou biologiques. Outre la croissance du nombre officiel de membres au sein du régime, qui est maintenant de 28 États, d'autres, comme Israël et l'Ukraine, ont annoncé qu'ils adhéreront aux Lignes directrices du RCTM.

Le Canada et d'autres États doivent demeurer conscients de la nouvelle dynamique de l'après-guerre froide, qui a modifié la menace de prolifération d'armes NBC, et s'assurer que la communauté internationale est unanime à reconnaître la nécessité de réagir avec force aux violations de sa sécurité dans ce domaine. Cependant, il faut d'abord prêter attention au renforcement des mécanismes internationaux existants pour empêcher la prolifération des armes NBC. Même si la dernière décennie a été marquée de réussites dans ce domaine, par suite des événements survenus en Iraq, la suffisance n'est pas de mise.

## RECOMMANDATION II

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada appuie les efforts internationaux visant à empêcher la prolifération des armes chimiques et biologiques et des systèmes de lancement de missiles correspondants, et à consacrer des fonds suffisants à la vérification. En plus de renforcer la Convention sur les armes biologiques et à toxines par la négociation d'un protocole de vérification et de continuer d'appuyer l'application de la Convention sur les armes chimiques, le

empêcher la prolifération des armes biologiques ou chimiques, sans recours aux armes nucléaires, exigeront un engagement accru de la part de tous les Etats à l'égard de la diplomatie collective et, si besoin est, de l'action militaire.

Même s'il doit exister une capacité internationale de réagir de manière adéquate après coup à l'emploi ou à l'acquisition de telles armes, la prévention est clairement le choix privilégié. Premièrement, il faut renforcer les régimes de non-prolifération existants, qui sont axés sur le refus de la technologie et du matériel et la surveillance des installations qui seraient susceptibles de produire des armes. Mais ce qui compte davantage, c'est la capacité de ces régimes de susciter la confiance; outre le fait qu'ils renforcent la norme internationale contre leur acquisition ou leur utilisation, ils assurent les Etats que leurs voisins n'ont pas accès à ces armes, ce qui permet de réduire les tensions régionales.

### *Resserrement des contrôles sur les armes chimiques et biologiques (ACB) et les missiles correspondants*

Même si le Protocole de Genève de 1925 a interdit l'utilisation aussi bien des armes biologiques que chimiques, il n'en a pas interdit la possession et ne renfermait pas de mécanisme de mise en application. L'attention a été attirée sur les armes chimiques dans les années 1980 après qu'elles aient été utilisées durant la guerre entre l'Iran et l'Iraq. En 1985, un groupe sans caractère officiel, le Groupe Australia, a reçu la mission de prévenir la prolifération de ces armes, alors que des négociations étaient entreprises pour parachever une convention plus complète sur les armes chimiques. Durant les années suivantes, le mandat du Groupe Australia a été élargi, d'abord pour inclure les armes biologiques et, après la révélation de l'ampleur des programmes d'ACB de l'Iraq et l'attaque du métro de Tokyo, pour intervenir auprès d'autres groupes en plus des Etats eux-mêmes. Ce Groupe, composé de 30 membres, applique maintenant des décisions collectives par l'intermédiaire de systèmes nationaux de contrôle des exportations, pour limiter le transfert d'articles qui figurent sur une liste de mise en garde : précurseurs chimiques, matériel utilisé dans la production d'armes chimiques et biologiques et agents et organismes employés pour mener une guerre biologique.

Après des années de négociation, la Convention sur les armes chimiques (CAC), qui interdit la mise au point, la fabrication et la possession de ces armes, est entrée en vigueur en 1997. En plus de faire plafonner, en vertu de la loi, la prolifération des armes chimiques dans plus de 100 pays et d'être la première entente internationale véritable de contrôle des armements et de désarmement interdisant une catégorie complète d'armes, cette convention a contribué à une réduction des programmes dans un certain nombre d'Etats, comme la Chine, l'Inde et la Corée du Sud, qui ont déclaré de façon inattendue posséder des installations de production ou des stocks d'armes chimiques. Avant tout, la Convention sur les armes chimiques a fixé une nouvelle norme relative aux procédures intrusives de vérification internationales administrées par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Durant la première année d'application de cette convention, des progrès ont été réalisés pour atteindre ses objectifs, mais plusieurs Etats soupçonnés d'être dotés



### *La nécessité d'une réaction internationale concertée*

Je suis étonnée que durant les trois années qui se sont écoulées depuis l'attaque de la secte Aum Shinrikyo à Tokyo, il n'y a pas eu d'incident semblable où l'on aurait utilisé d'autres armes chimiques ou biologiques. Il y a trois ans, nous craignons tous que l'interdit ne tienne plus et que nous serions témoins d'une hausse très marquée des incidents terroristes dans nos pays, mais cela ne s'est pas produit, et un certain nombre de bonnes raisons peuvent probablement l'expliquer. Il n'est pas si facile que cela de produire ces choses. Il n'est pas facile non plus de les disséminer, tout en se protégeant soi-même, et il existe d'autres technologies beaucoup plus accessibles, des explosifs brisants, qui sont beaucoup plus prévisibles, que les terroristes peuvent utiliser et utilisent. Même si nous devons être conscients de la menace terroriste et nous y préparer dans nos pays, nous devons veiller à la mettre dans son contexte approprié<sup>114</sup>.

Malgré la réussite à ce jour des régimes de non-prolifération, ils ne sont pas à toute épreuve et, au mieux, il faut les considérer comme des moyens d'avertir la communauté internationale de toute tentative d'acquiescement des armes NBC et des missiles correspondants. Les éléments techniques de ces régimes doivent être continuellement renforcés; cependant, les tâches les plus difficiles seront de créer l'unité politique au sein de la communauté internationale, de manière à ce qu'elle puisse réagir de manière adéquate à l'acquisition ou à l'utilisation d'armes biologiques et chimiques, et de repousser toute tentative d'utiliser la menace de ces armes pour justifier la possession d'armes nucléaires.

Selon certains, ce rôle donné aux armes nucléaires est une évolution évidente des politiques de dissuasion. Le commandant en chef du Commandement spatial américain, le général Howell Estes III, a admis toutefois, au cours de l'été 1998, que même si la dissuasion avait fonctionné dans le passé à l'encontre de l'Union soviétique et maintenant de la Russie, à l'avenir, les missiles nucléaires « seront dans les mains de gens qui ne pourront pas être dissuadés », parce que de tels missiles sont « réellement une arme de type terroriste »<sup>115</sup>. Ce genre de commentaire devrait probablement être pris dans le contexte du débat sur l'intérêt des systèmes de défense antimissiles qui se poursuit aux États-Unis; cependant, l'argument fondamental concernant les limites de la dissuasion demeure. Camille Grand a prétendu devant le Comité que le recours aux armes nucléaires pour réagir à une attaque chimique ou biologique serait en fait inutile et très improbable. Malgré cela, cette menace sapera la volonté des États-Unis et d'autres États dotés d'armes nucléaires de poursuivre d'autres activités de désarmement nucléaire. Le Canada et d'autres États non dotés de l'arme nucléaire doivent donc souligner que les dangers des armes biologiques ou chimiques ne peuvent pas être invoqués pour justifier le maintien d'un armement nucléaire. Comme on le verra au chapitre 5, un certain nombre de témoins ont ajouté que, pour être efficaces, les efforts internationaux pour

114 Transcription d'une discussion à table ronde sur la prolifération : « Detering Chemical and Biological Weapons », 7 mai 1998, p. 10, site Web de Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Program.

115 Cité dans Harry Summers, « Protecting the Homeland », *The Washington Times*, 6 août 1998, p. 18.



Combinés aux craintes permanentes de fuites des compétences ou du matériel russes et autres en matière d'armes NBC, ces développements politiques et technologiques ont également fait craindre d'avantage que des terroristes aient accès à ce matériel; l'utilisation, en 1995, de gaz neurologique dans le métro de Tokyo par la secte Aum Shinrikyo a confirmé ces craintes, tout comme les révélations ultérieures que le même groupe avait tenté de se porter acquéreur d'une exploitation minière d'uranium en Australie en 1993 et que des rebelles tchétchènes avaient placé des matières non explosives, mais radioactives, dans un parc de Moscou en guise d'avertissement. Comme le montrent les attaques de missiles américains, en août 1998, dirigées sur de prétendus camps de formation terroristes en Afghanistan et une installation pour la production des armes chimiques au Soudan, l'acquisition de ce type de matériel par des terroristes pose un danger réel qu'il faut éliminer en multipliant les interventions des services de renseignement et en renforçant la coopération en matière d'application de la loi. Elisa Harris, du Conseil national de sécurité des Etats-Unis, a indiqué, en mai 1998, qu'il fallait toutefois mettre cette situation en contexte :

### *Terrorisme*

L'expérience en Iraq a sonné l'alarme pour la communauté internationale. Partout dans le monde, on a mieux saisi la menace que représente la prolifération des armes NBC et des systèmes de lancement de missiles correspondants, et cela a directement entraîné d'importantes améliorations des régimes visant à la contrer. Cependant, dans une perspective plus large, le débat — qui prend de plus en plus d'ampleur — sur le maintien de sanctions jusqu'à ce que la CSNU et l'AIEA aient terminé leurs travaux souligne la nécessité de s'entendre sur la meilleure manière de réagir à de telles situations à l'avenir ainsi que de maintenir la volonté politique de le faire.

Même si l'on croyait que l'Iraq était un membre « en règle » du Traité de non-prolifération nucléaire et même si ce pays avait déclaré posséder un petit programme d'énergie nucléaire (qui était donc assujéti à l'inspection de l'AIEA), il n'avait, en fait, pas respecté ses obligations relatives au TNP et avait effectué des travaux interdits sur les armes nucléaires ailleurs sur son territoire. À la suite de la défection, en 1995, du général irakien haut gradé, Hussein Kamal, il est devenu clair que, malgré plusieurs années d'efforts déployés par l'AIEA, qui était investie de pouvoirs d'enquête extraordinaires accordés par le Conseil de sécurité, l'Iraq avait encore réussi à dissimuler la pleine portée de ses activités nucléaires.

Alléguant que l'Iraq tentait aussi de se doter d'une capacité nucléaire militaire, Israël avait attaqué unilatéralement et détruit, en 1981, le réacteur de recherche Osirak de l'Iraq qui produisait du plutonium. C'est seulement à la fin de la guerre froide qu'on a connu la pleine ampleur des tentatives de l'Iraq en vue de se doter d'armes nucléaires, biologiques et chimiques et des systèmes de lancement de missiles correspondants, grâce aux travaux de la Commission spéciale de l'ONU (CSNU) mise sur pied pour vérifier le démantèlement des programmes irakiens d'armes et de missiles biologiques et chimiques; l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) était aussi chargée du démantèlement du programme nucléaire de l'Iraq.

sont des abominations terribles et il faudrait certainement les éliminer. La question est de savoir comment on peut passer dans la situation actuelle à cet objectif<sup>110</sup>.

### *Dangers de l'après-guerre froide*

Le professeur Jim Fergusson de l'Université du Manitoba a indiqué au Comité en février 1998 : « Je n'approfondirai pas la question de savoir pourquoi ou pourquoi pas et sous quelles conditions — il y a des arguments divers — des États décident de suivre une filière nucléaire ou une filière chimique et biologique. Bien sûr, s'il y avait une harmonie des intérêts entre tous les États, nous n'aurions pas ce problème, mais la réalité constate la présence d'un conflit<sup>111</sup>. » La fin de la guerre froide a eu des avantages et des désavantages à cet égard : tout en réduisant la menace d'une guerre nucléaire mondiale, elle a aussi éliminé bon nombre des éléments de dissuasion qui avaient découragé antérieurement les États de tenter d'acquérir des armes nucléaires, biologiques et chimiques et des systèmes de lancement de pointe<sup>112</sup>.

Outre ces considérations d'ordre politique et stratégique, la technologie moderne et la « mondialisation » ont eu tendance à simplifier la fabrication ou l'achat de la technologie nécessaire pour produire des armes biologiques ou chimiques et des systèmes de missiles correspondants — et, comme on peut le prétendre, même des armes nucléaires. Cela a soulevé de plus grandes craintes quant à leur prolifération aux mains des États dits « délinquants », surtout depuis les révélations, à la suite de la guerre du Golfe, à propos des programmes de grande envergure de l'Iraq visant à fabriquer de telles armes. Comme le professeur Douglas Ross l'a avancé dans un mémoire présenté au Comité avant les essais nucléaires de mai 1998 en Asie du Sud, « les armes de destruction de masse continuent de proliférer [...] si l'on n'adopte pas de mesures de désarmement et de contrôle des armes pour apporter un peu de stabilité au Moyen-Orient, en Asie du Sud et en Asie de l'Est, il est fort possible que certaines de ces armes soient utilisées un jour, entraînant des pertes de vie non pas par dizaines de milliers, mais bien par millions. Les politiciens ne doivent pas entretenir l'illusion qu'une telle catastrophe serait limitée au Sud de la planète<sup>113</sup>. »

### *Les leçons tirées de l'Iraq*

Ce qui s'est passé en Iraq durant les années 1990 a été un point tournant pour la communauté internationale, mieux à même alors de comprendre la menace de prolifération et les méthodes à employer pour la prévenir. Comme il a été mentionné ci-dessus, l'Iraq avait utilisé des armes chimiques durant sa guerre contre l'Iran et aussi contre son propre peuple dans les années 1980.

110 *Témoignages*, réunion n° 59, première Session, trente-cinquième Législature, 20 juin 1995, p. 18.

111 *Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 11.

112 *Ibid.*, p. 2.

113 Ross, 1998, p. 2.

L'Iran et ensuite contre ses propres citoyens kurdes<sup>107</sup>. Les armes biologiques n'ont pas été utilisées durant les guerres modernes, même si les États-Unis et l'Union soviétique ont mis en place d'importants programmes et arsenaux d'armes biologiques offensives durant la guerre froide. Le programme américain a pris fin après la négociation de la Convention de 1972 sur les armes biologiques et à toxines (CABT); cependant, la situation du programme de l'ex-Union soviétique est moins claire.

Après des décennies d'efforts, la communauté internationale a conclu des traités qui interdisent expressément la possession et l'utilisation d'armes biologiques et chimiques; l'attention se porte maintenant sur l'amélioration de la transparence et sur la vérification du respect de ces normes. Les États-Unis ont aussi pris l'initiative sur le plan de la défense conventionnelle et d'autres mesures pour contre l'emploi de ces armes. Comme l'a indiqué Frank Miller lors de sa réunion avec le Comité à Washington, les États-Unis ont consacré des milliards de dollars aux technologies conventionnelles pour réagir aux armes chimiques et biologiques depuis 1993, dans le contexte de leur Initiative anti-prolifération (Counter-Proliferation Initiative)<sup>108</sup>.

La situation est plus complexe en ce qui concerne les armes nucléaires, puisque le droit international, sous la forme du Traité de non-prolifération nucléaire, accepte leur possession par les cinq États dotés de l'arme nucléaire, en attendant qu'elles soient éliminées. Comme on l'a vu, malgré l'attention suscitée par la question et son débat par des sommets juridiques et autres intervenants au fil des ans, la Cour internationale de Justice a fait observer en 1996 que l'état actuel du droit international ne permettait pas de tirer de conclusion définitive sur la légalité de l'emploi de ces armes dans quelque cas que ce soit<sup>109</sup>. Cette distinction établie entre les armes biologiques et chimiques d'une part, et les armes nucléaires d'autre part, a des conséquences importantes sur les tentatives internationales lancées pour empêcher la prolifération. Comme Sven Jurschewsky, conseiller principal sur les affaires nucléaires au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, l'a expliqué au Comité dès 1995 :

Ce n'est pas à cause d'injonctions que les pays se désarment mais pour des raisons de sécurité. Il y a une différence fondamentale entre la Convention sur les armes chimiques et le TNP. La Convention sur les armes chimiques interdit les armes chimiques sans exception. Ce n'est pas le cas pour le TNP et cela tient compte d'une différence d'utilisation et du caractère de ces armes. Il faut en tenir compte. Cela dit, ce

107 Panoftsky, 1998, p. 4.

108 Lee et Schmitz, 1998, p. 15.

109 Un ex-président de la Cour internationale de Justice a effectué des recherches de ce genre conjointement avec un ancien membre du Comité : voir Nagendra Singh et Edward McWhinney, *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*. Martinus Nijhoff Publishers Dordrecht, 1989.



d'armement est examiné dans le présent rapport sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires pour deux raisons. D'abord, un aperçu des activités internationales visant à empêcher la prolifération de ces armes montre comment des tentatives semblables pour régler les armes nucléaires sont compliquées par la nature de compromis du Traité de non-prolifération nucléaire, qui oblige les États à faciliter la coopération nucléaire internationale. Ensuite, comme Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada l'a fait observer devant le Comité, « c'est là une manifestation de la nouvelle *realpolitik* nucléaire. D'aucuns ont commencé à dire que l'existence d'autres armes de destruction massive — les armes chimiques et biologiques — justifient la constitution d'arsenaux nucléaires<sup>104</sup>. » En donnant un nouveau rôle aux armes nucléaires, cet argument pernicieux réduira la volonté des États dotés de l'arme nucléaire de remplir leurs obligations relatives au TNP et de poursuivre le désarmement nucléaire.

On considère de plus en plus que les armes nucléaires, biologiques et chimiques posent un seul et même problème, celui des « armes de destruction de masse » (ADM). Cette désignation concise est pratique, mais comme des témoins l'ont mentionné au Comité à Washington et à Ottawa, elle a tendance à légitimer les armes nucléaires parce qu'elle rend obscures les différences réelles entre ces armes. Il existe pourtant une hiérarchie claire : les armes nucléaires sont les plus difficiles à fabriquer, et leur capacité meurtrière et destructive démontre est énorme; les armes biologiques sont plus simples à fabriquer que les armes nucléaires, et même si elles peuvent, dans certains cas, presque avoir la capacité meurtrière des armes nucléaires, cela n'est pas chose facile; les armes chimiques sont les plus faciles à fabriquer et elles ont été utilisées beaucoup plus souvent, mais heureusement, leur capacité meurtrière n'est pas comparable. Comme Richard Betts l'a résumé succinctement, « les armes nucléaires ont une grande capacité meurtrière, mais il est difficile de les acquérir; il est facile d'acquérir des armes chimiques, mais celles-ci n'ont pas une si grande capacité meurtrière; les agents biologiques ont les deux qualités<sup>105</sup>. »

La première fois qu'on a utilisé des armes de destruction de masse au cours du présent siècle, c'est lorsque des soldats canadiens ont été attaqués avec des armes chimiques à Ypres en 1915<sup>106</sup>; de part et d'autre, on a ensuite beaucoup utilisé les produits chimiques durant la Première Guerre mondiale. Même si le Protocole de Genève de 1925 en interdisait l'utilisation, les Japonais ont employé une fois de plus des produits chimiques, de façon restreinte, lors de leur invasion de la Mandchourie dans les années 1930, et on a rapporté que l'Égypte les a utilisés contre le Yémen au milieu des années 1960, ainsi que l'Iraq durant les années 1980, d'abord durant sa guerre contre

104 *Témoignages*, réunion n° 54, 26 mai 1998, p. 6-7.

105 Betts, 1998, p. 32.

106 « Prolifération: Weapons of Mass Destruction and NATO », *Strategic Overview 1996*, Direction de l'analyse stratégique, Planification des politiques, Rapport 9625, ministère de la Défense nationale, Ottawa, novembre 1996, p. 71.



comme une occasion de parachever et de consolider ce régime, notamment grâce au renouvellement à la fois du TNP lui-même et des principes et objectifs pour la non-prolifération et le désarmement nucléaires, qui fournissent un cadre déjà accepté pour ce faire. Le statu quo nucléaire ayant été modifié brutalement, un nouveau leadership politique sera nécessaire, tant pour limiter les retombées des essais de mai que pour susciter d'autres progrès vers un régime international viable de non-prolifération. Le Comité croit que la contribution du Canada peut être importante pour assurer ce leadership.

La menace de la prolifération des armes biologiques et chimiques et des systèmes de missiles correspondants est utilisée de plus en plus pour justifier les armes nucléaires; le présent chapitre commence donc par un aperçu de cette question et des réactions que cela provoque partout dans le monde. On examinera ensuite le régime international de non-prolifération nucléaire au moyen d'une analyse du Traité de non-prolifération nucléaire, en mettant l'accent sur le compromis que représente le TNP puisqu'il empêche les États de se doter d'armes nucléaires, tout en leur garantissant l'accès aux avantages pacifiques de la technologie nucléaire, sous réserve de garanties internationales.

## « ARMES DE DESTRUCTION DE MASSE »

À mon avis, c'est une opinion très répandue [...] on peut lire dans la plupart des articles sur la prolifération des ACB que la menace empire, que le problème se présente sous une forme plus grave depuis la fin de la guerre froide et que la menace continue d'augmenter. Je ne suis pas d'accord. Je pense que ce qui a changé, c'est la perception de la menace, et non sa réalité.

Durant la guerre froide, les capacités en matière d'ACB des pays soviétiques et des pays membres du Pacte de Varsovie ont surtout attiré notre attention. Cependant, en réalité, des programmes d'ACB existaient en dehors de l'Europe. Nous n'y avons tout simplement pas beaucoup prêté attention parce que la menace du Pacte de Varsovie avait une plus grande incidence directe sur notre sécurité nationale. En fait, si l'on examine le club des proliférateurs d'ACB, la plupart de ces programmes remontent aux années 1970 et 1980, et certains d'entre eux remontent même jusqu'aux années 1960. Je ne peux d'ailleurs songer à un seul programme d'ACB qui ait vu le jour depuis la fin de la guerre froide, mais je peux en citer plusieurs qui ont pris fin.

Elisa Harris,  
directrice de la non-prolifération  
et du contrôle des exportations,  
Conseil national de sécurité des États-Unis, mai 1998<sup>103</sup>

103 Transcription d'une discussion à table ronde sur la prolifération « Detering Chemical and Biological Weapons », 7 mai 1998, p. 4, site Web de Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Program.

## Chapitre 3 : Prévenir la prolifération des armes nucléaires et des autres « armes de destruction de masse »

À propos des valeurs, vous avez raison d'établir un lien entre les armes chimiques et les armes nucléaires et aussi les armes biologiques et toxiques. Nous parlons ici de certaines valeurs fondamentales comme la maturité d'esprit et la maîtrise de soi. Il est question d'une des valeurs qui se trouve énoncée dans la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire la nécessité de défendre notre sécurité en utilisant le mieux possible nos ressources humaines et financières. Je pense que l'on peut envisager le travail de nos ambassadeurs du désarmement comme un effort pour accélérer ce processus de maturité autant pour la prévoyance que pour la maîtrise de soi.

Christopher Westdal,

ambassadeur au désarmement, témoignage devant le Comité,  
juin 1995<sup>102</sup>

Survenant à la fin d'une décennie où l'on a porté une plus grande attention à la menace d'une prolifération accrue des armes nucléaires, biologiques ou chimiques (NBC) et des systèmes de lancement de missiles correspondants, les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, effectués en mai 1998, ont semblé pour certains symboliser l'échec des tentatives internationales visant à empêcher une telle prolifération. Quoi qu'il en soit, même si les États doivent prendre des mesures efficaces et concertées pour consolider et mettre en vigueur des mécanismes dont l'objet est de prévenir la propagation des armes chimiques et biologiques (ACB) et des systèmes de lancement de missiles correspondants, l'attention ne doit pas être déviée de la priorité primordiale qui consiste à renforcer le régime international mis en place pour lutter contre la prolifération des armes nucléaires. À ce jour, ce régime a connu beaucoup plus de succès que d'échecs et il est devenu beaucoup plus opérant durant les années 1990, notamment à la suite de la prorogation indéfinie du Traité de non-prolifération nucléaire et de l'adoption d'une Déclaration de principes et d'objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement lors de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP, en 1995.

Toutefois, l'Inde et le Pakistan, à l'instar d'Israël, n'ont jamais accepté le « marché » du TNP; la question essentielle qui se pose maintenant consiste à savoir si la communauté internationale peut saisir le nouveau défi que présentent les essais nucléaires effectués en mai 1998 en Asie du Sud

Il y a déjà longtemps qu'Israël est considéré comme un Etat doté d'une capacité nucléaire militaire bien que ce pays n'ait pas ouvertement fait la preuve de cette capacité, préférant plutôt une politique « d'ambiguïté nucléaire ». Israël a toujours lié la question des armes nucléaires à des préoccupations de sécurité régionale plus larges. En 1995, cet Etat a déclaré pour la première fois qu'il négocierait l'établissement d'une zone libre d'armes nucléaires au Moyen-Orient une fois que l'on aurait conclu une paix globale : le ministre des Affaires étrangères d'Israël, Shimon Peres, a déclaré que son pays « entamerait des négociations sur une zone libre d'armes nucléaires au Moyen-Orient deux ans après la signature des accords de paix bilatéraux avec tous les Etats, y compris l'Iran. » Mais comme l'a noté le professeur William Walker, « le retrait d'Israël du processus de paix régional, par la suite, a renforcé sa dépendance psychologique à l'égard du pouvoir militaire et sa détermination à éviter de se voir imposer des restrictions en matière d'armes nucléaires et à contrer toute tentative de menace de la part d'une autre puissance régionale dotée d'armes de destruction de masse. » Il ajoute que ce durcissement de la politique israélienne a également contribué à une évolution semblable aux Etats-Unis<sup>101</sup>.

## RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada continue d'appuyer tous les efforts internationaux mis en oeuvre pour régler les questions de sécurité régionale sous-jacentes en Asie du Sud et au Moyen-Orient. En collaborant avec des Etats d'optique commune, il devrait jouer un rôle plus affirmé en insistant sur les avantages, à l'égard de la sécurité régionale et internationale, de renforcer immédiatement la communication et la coopération entre les Etats de ces régions comme moyens d'établir la confiance. Dans les deux régions — mais surtout en Asie du Sud compte tenu des récents essais nucléaires — le Canada devrait également faire valoir les avantages de geler les programmes nucléaires; d'adhérer au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires; de participer aux négociations sur l'établissement d'un traité international sur l'arrêt de la production de matières fissiles; d'adhérer au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en tant qu'Etat non doté de l'arme nucléaire.



communes et possèdent des systèmes de commandement et de contrôle militaires beaucoup moins développés.

Les quelques témoins qui ont comparu devant le Comité à la suite des essais nucléaires ont exprimé des opinions diverses à propos des éventuelles conséquences des essais sur la sécurité internationale et le régime de non-prolifération. Bien que tous aient exprimé leurs préoccupations à ce sujet, Sir Michael Quinlan a ajouté « J'espère que nos gouvernements ne partiront pas du principe que tout est perdu d'avance et qu'il faut mettre l'accent sur l'armement, les vastes déploiements, la course aux armements avec la Chine et le Pakistan<sup>99</sup>. » Il vaut la peine de noter que l'Inde et le Pakistan ont été très près d'une confrontation nucléaire en 1990, mais ont réussi à résoudre la crise<sup>100</sup>. Une fois encore, chacun s'entend sur le fait que si ces essais regrettables peuvent avoir un effet positif, ce sera parce qu'ils obligent à remettre en question le sentiment de contentement de soi qui règne à l'échelon international à propos des questions nucléaires.

Dans l'immédiat, il faut s'assurer que l'Inde et le Pakistan ne s'arment pas ou ne déploient pas d'armes nucléaires et qu'ils s'engagent à plus long terme à réduire leurs programmes nucléaires. Parallèlement, la communauté internationale doit être prête à prendre toutes les mesures de médiation possibles et autres pour combattre l'instabilité qui règne dans la région. Reconnaissant la difficulté des problèmes en cause, le Comité soutient toute action canadienne ou internationale susceptible d'aider ces Etats à réduire les tensions, à entamer un dialogue régional sur la sécurité et à prendre des mesures permettant d'instaurer un climat de confiance.

Pour influencer l'Inde et le Pakistan, il faudra également établir des partenariats qui vont au-delà des groupements diplomatiques issus de la guerre froide. Le Canada a fait la preuve de sa capacité de forger ce genre de coalition pendant le processus d'Ottawa. Les essais nucléaires de l'Asie du Sud montrent bien que même si les groupements politiques et diplomatiques traditionnels, au sein desquels on a toujours tendance à aborder les questions de sécurité nucléaire, restent utiles, ils ne sont plus suffisants. Un accord sur les principes fondamentaux est plus important que les considérations géographiques ou les groupements politiques.

### *Le Moyen-Orient*

La question du Moyen-Orient n'est pas non plus fondamentalement une question nucléaire, mais une question de conflit régional rendu plus dangereux par les armes nucléaires. Pourtant, l'importance des armes nucléaires ne peut être sous-estimée. Lors d'une réunion en mai 1998, Faisal Husseini, membre du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine, a déclaré au Comité que la possession d'armes nucléaires par Israël, et la menace qu'elles engendrent, compliquent et limite les efforts déployés pour régler la question palestinienne et arriver à une paix durable au Moyen-Orient.

99 *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 14.

100 Voir Seymour Hersh, « On the Nuclear Edge », *The New Yorker*, 29 mars 1993.



On a beaucoup écrit sur les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en mai 1998. Comme ils se sont produits au moment où le Comité mettait fin à son étude, peu de témoignages ont porté directement sur ces événements. Pourtant, loin d'invalider les témoignages précédents, les essais indiens et pakistanais ont fait ressortir la nécessité de réduire l'importance perçue des armes nucléaires, de renforcer la sécurité des programmes nucléaires actuels, grâce à des mesures de levée de l'état d'alerte et autres, et d'encourager tous les Etats à adhérer à un régime de non-prolifération nucléaire fondé sur le Traité de non-prolifération nucléaire.

### *L'Asie du Sud*

Dans le cas de l'Asie du Sud, l'Inde a démontré sa capacité nucléaire dès 1974 en mettant fin aux assurances écrites faites au Canada et en faisant exploser ce qu'elle a appelé un engin nucléaire à des fins pacifiques. Comme on le verra dans le chapitre suivant, cet incident a eu des retombées importantes sur la politique du Canada en matière d'exportation du nucléaire. Bien qu'elle prétende depuis longtemps que le TNP est discriminatoire, l'Inde n'a pas tenté de justifier ses essais de mai 1998 en s'appuyant sur cet argument, mais en invoquant plutôt des raisons de sécurité. Le Comité n'accepte ni l'un ni l'autre de ces arguments.

Il semble que le Pakistan se soit lancé dans son programme nucléaire clandestin peu après sa défaite et le démembrement du Pakistan par l'Inde en 1971<sup>97</sup>. Des hommes politiques pakistanais importants ont déclaré au Comité, en juin 1998, lors d'une réunion prévue avant les essais nucléaires pakistanais, que même si le Pakistan avait atteint le « seuil » nucléaire dès 1984-1985, il n'avait pas assemblé ni testé ces armes, avant d'être forcé de le faire par les essais indiens, 14 ans plus tard. Selon le sénateur Muhammad Akram Zaki, président du Comité permanent des affaires étrangères du Sénat pakistanais, « nous avons pensé que l'équilibre de la terreur était préférable à la terreur du déséquilibre<sup>98</sup>. » Que le Pakistan ait réagi aux essais indiens ne fait pas de doute. Mais le Comité croit que ce faisant, il a affaibli plutôt que renforcé sa sécurité et sa réputation internationale.

Ces essais nucléaires ont considérablement réduit la sécurité régionale en Asie du Sud. Mais il est important de reconnaître que la question principale reste la situation de conflit régional et non la présence des armes nucléaires. Ces armes accroissent le danger, mais l'Inde et le Pakistan n'en ont pas eu besoin pour s'engager dans trois guerres depuis 1947. La situation en Asie du Sud fait également ressortir que du point de vue géographique et technique, le concept de dissuasion qui est né pendant la guerre froide entre deux superpuissances situées à des milliers de kilomètres l'autre n'est pas applicable dans des situations très différentes comme celle de l'Asie du Sud ou celle du Moyen-Orient, où des Etats qui sont en conflit depuis longtemps partagent de longues frontières

98

*Témoignages*, réunion n° 64, 9 juin 1998, p. 6.

97

Rodney W. Jones et coll., *Tracking Nuclear Proliferation: A Guide in Maps and Charts 1998*, The Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1998, p. 131.

Étant donné les responsabilités que ces pays assument en tant qu'États dotés de l'arme nucléaire en vertu du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et en tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Comité recommande que le gouvernement du Canada encourage la Grande-Bretagne, la France et la Chine à : faire preuve de plus de transparence à propos de leurs stocks nucléaires, de leurs matières fissiles et de leur politique; appuyer l'appel du Canada et d'autres États en vue d'une discussion de fond des questions de désarmement nucléaire à la Conférence sur le désarmement; étudier avec les États-Unis et la Russie les moyens de se préparer à une réduction des armes nucléaires le plus rapidement possible.

## L'INDE, LE PAKISTAN ET ISRAËL

*Permettez-moi tout d'abord de vous parler des conséquences des événements en Asie du Sud. Ils ont fondamentalement modifié les paramètres de la politique mondiale, notamment du désarmement nucléaire. Ces événements sont aussi importants que le démantèlement du mur de Berlin il y a neuf ans. Malheureusement, ils nous mènent dans la direction opposée, loin de la coopération, du contrôle des armements et du désarmement, vers la confrontation, la course aux armements et finalement la guerre nucléaire. La communauté internationale ne doit épargner aucun effort pour endiguer ce flot fatidique.*

Harald Müller<sup>95</sup>

Les trois États dotés d'une capacité nucléaire militaire que sont l'Inde, le Pakistan et Israël ont des arsenaux nucléaires beaucoup plus limités que les cinq autres États. Les estimations varient considérablement en raison de la nature clandestine de ces programmes, mais selon la Arms Control Association, il pourrait s'agir de 70 à 125 armes pour Israël, de 60 à 80 pour l'Inde et de 10 à 15 pour le Pakistan<sup>96</sup>. Mais ces États sont situés dans des régions où il existe des conflits de longue date. Comme ils n'ont pas accepté de limites à leurs programmes nucléaires, ce qui rassurerait leurs voisins, ces programmes risquent de provoquer la prolifération dans les États voisins hostiles. Bien que ces arsenaux soient moins importants que ceux des autres cinq États dotés de l'arme nucléaire, les risques d'utilisation seraient hélas beaucoup plus grands.

<sup>95</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 2.

<sup>96</sup> *The State of Nuclear Proliferation*, Fact Sheet, The Arms Control Association, mai 1998.

nucléaires — leur nombre, leurs types, leur rendement, les vecteurs, le déploiement [...] il semble toujours refusé cette transparence, mais Harald Müller a affirmé qu'elle avait fait de grands efforts récemment et qu'en mai 1998, les essais nucléaires en Asie du Sud pourraient l'avoir encouragée à aller encore plus loin :

Quant à la Chine, je suppose que son intérêt pour le contrôle des armements nucléaires et le désarmement s'est considérablement accru ces deux dernières semaines en raison de la situation dans laquelle elle se trouve maintenant.

Il est étonnant de voir les efforts que les Chinois ont pu mettre en oeuvre au cours des deux ou trois dernières années pour arriver à comprendre en quoi consiste le contrôle des armements et le désarmement, dont la formation de nouveaux experts et la création de nouveaux instituts [...]. Je pense que c'est une des mesures qui peuvent être prises pour au moins essayer d'influencer l'opinion en Asie du Sud, notamment en Inde<sup>93</sup>.

### *La préparation au désarmement nucléaire*

On admet depuis longtemps que, malgré leur engagement à l'égard du désarmement dans le contexte du TNP, ces trois Etats dotés de l'arme nucléaire accepteraient uniquement des réductions négociées de leurs arsenaux nucléaires à la suite de nouvelles réductions importantes aux Etats-Unis et en Russie. Camille Grand a déclaré notamment ce qui suit :

Je pense qu'ils participeront à un certain point, cela est certain. Il n'est pas clair à l'heure actuelle si cela sera entre un START II et un START III ou entre un START III et un START IV ou plus tard. Je pense que la bonne réponse serait qu'ils devraient s'engager dès maintenant en termes de transparence et de mesures pour accroître la confiance [...].

Quant aux mesures de désarmement réel, la chose à faire, lorsque les Etats-Unis et la Russie auront décidé de la prochaine étape, qui est presque planifiée, 1 500 armes — le processus a commencé à Helsinki — serait pour la France, la Grande-Bretagne et la Chine d'affirmer qu'elles vont se limiter à un certain niveau. Cela pourrait être 500; cela pourrait être 400, cela pourrait être le niveau qui existe à ce moment-là. Elles prendraient alors position publiquement et la fixerait à ce moment-là.

Alors, lorsque la Russie et les Etats-Unis seront en-deça du seuil de 1 000 armes nucléaires, nous devrions probablement accepter un plafond moins élevé. Ensuite, lorsque nous serons tous dans les centaines, nous devrions décider s'il devrait y avoir une différence entre la France et les Etats-Unis. Il devrait probablement y avoir une car nous n'avons pas les mêmes responsabilités<sup>94</sup>.

92

*Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 8.

93

*Ibid.*, p. 22.

94

*Témoignages*, réunion n° 67, 11 juin 1998, p. 19.



Les grandes puissances européennes traditionnelles, le Royaume-Uni et la France, ont acquis leurs armes nucléaires en tant que membres de l'OTAN pendant la guerre froide, en partie pour servir de « second centre », afin de compléter l'effort de dissuasion américain dans le groupe politique occidental, et en partie pour d'autres raisons. Depuis la fin de la guerre froide, ces deux États ont tous deux procédé à des réductions unilatérales considérables, tant dans la taille de leurs arsenaux que dans le nombre de leurs vecteurs : selon Camille Grand, les réductions françaises ont été de l'ordre de 30 p. 100 — d'environ 500 ogives à moins de 400. Tout en étant importantes et opportunes, ces réductions unilatérales sont moins satisfaisantes parce qu'elles sont réversibles.

Après avoir fait l'essai de sa première arme nucléaire en 1960, la France a choisi de ne pas adhérer au TNP en 1968, tout en promettant d'agir comme si elle l'avait fait. La population a toujours appuyé fortement la possession d'une importante force de dissuasion nucléaire française indépendante (et par conséquent plus coûteuse), et cela reste vrai aujourd'hui. La décision de la France, en 1995, de rompre le moratoire international sur les essais nucléaires et d'en effectuer une dernière série a suscité de fortes critiques internationales. Pourtant, comme promis, la France a signé, les années suivantes, le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) et est devenue, en 1998, avec le Royaume-Uni, l'un des deux premiers États dotés de l'arme nucléaire à ratifier le CTBT.

En collaboration avec les États-Unis et le Canada, le Royaume-Uni a participé à la première recherche qui a abouti à la bombe atomique et a fait l'essai de son premier engin nucléaire dans les années 1950. Comme Sir Michael Quinlan l'a fait remarquer en 1997, depuis le début des années 1960, la force de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni se fonde essentiellement sur la simple volonté (« Mark I ») d'agir de façon indépendante au sein de l'OTAN, plutôt que sur des raisons plus générales. Contrairement à la France, il n'est pas allé jusqu'à créer son propre système d'achat nucléaire (« Mark II »)<sup>91</sup>. Bien qu'il ne soit pas allé aussi loin que certains critiques l'avaient espéré, en tant qu'élément de la nouvelle politique étrangère « éthique » du gouvernement travailliste, l'examen de défense stratégique présenté en juillet 1998 prévoyait un certain nombre de mesures opportunes dans le domaine de la politique nucléaire : réduction de la force de dissuasion nucléaire britannique — moins de 200 ogives au lieu d'un maximum de 300 ogives opérationnelles placées sur les sous-marins Vanguard; adoption de certaines mesures de levée de l'état d'alerte (mais rejet de mesures plus globales) et plus particulièrement, plus grande transparence à l'égard de l'arsenal, des matières fissiles et de la politique nucléaire britanniques.

Isolée du bloc de l'Ouest et, plus tard, de celui de l'Est pendant la guerre froide, la Chine vient tout juste de commencer à s'intégrer aux forums internationaux sur la non-prolifération et d'autres questions. Pendant toutes les années 1970, elle a *préconisé* en fait la prolifération des armes nucléaires pour limiter le pouvoir des États-Unis et de l'Union soviétique. Dans la mesure où elle continue à tenir secrets les détails de son programme nucléaire, la Chine est l'État doté de l'arme nucléaire dont le programme nucléaire est le moins connu. Comme Sir Michael Quinlan l'a déclaré au Comité, « il pourrait y avoir beaucoup plus de transparence concernant les arsenaux d'armes

Le Comité recommande que le gouvernement rejette l'idée de brûler le combustible à oxyde mixte (MOX) au Canada, puisque cette option est tout à fait irréalisable, mais qu'il continue d'œuvrer avec les autres gouvernements afin de régler le problème des matières fissiles excédentaires.

## LE ROYAUME-UNI, LA FRANCE ET LA CHINE

*J'insiste aussi sur le fait que ces réductions concernaient également les puissances nucléaires européennes, donc la France et le Royaume-Uni. Je crois que c'est intéressant de relever que ces pays qui avaient seulement quelques centaines d'ogives nucléaires ont également fait des choix de réduction importante [...] En fait, aujourd'hui, dans ce schéma général de réduction, il n'y a que la Chine qui ne suive pas ce mouvement de réduction des arsenaux. Je me permets de le souligner ici parce que ce n'est pas dit. La Chine a un discours très en pointe en matière de désarmement, mais qui n'est pas suivi dans les faits.*

Camille Grand<sup>90</sup>

Le Royaume-Uni, la France et la Chine occupent une position particulière parmi les États dotés de l'arme nucléaire. Ces membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies ont accepté les mêmes engagements de désarmement et de sécurité que les États-Unis et la Russie en vertu du Traité de non-prolifération nucléaire. Mais du fait que leurs arsenaux — qui comportent 450 ogives opérationnelles dans le cas de la France, 400 dans celui de la Chine et environ 260 pour ce qui est du Royaume-Uni — n'ont jamais approché le niveau de ceux des États-Unis et de la Russie, ils n'ont pas encore participé aux négociations sur le désarmement nucléaire comme celles du traité START. Étant donné que les arsenaux de ces États dotés de l'arme nucléaire de « deuxième niveau » ne sont pas comparables à ceux des États-Unis ou de la Russie, ils n'en accepteront probablement pas la réduction négociée tant que les États-Unis et la Russie n'auront pas procédé eux-mêmes à de nouvelles réductions. Pourtant, la question n'est pas simplement quantitative puisque ces États se joignent aux États-Unis et à la Russie pour refuser de discuter des questions de désarmement de fond à la Conférence sur le désarmement. En fait, certains ont affirmé qu'ils se situent dans le meilleur des mondes nucléaires : récoltant tous les avantages symboliques malheureusement encore associés au fait d'être un État doté de l'arme nucléaire, tout en permettant aux États-Unis et à la Russie — et maintenant à l'Inde, au Pakistan et à Israël — de subir les pressions internationales en faveur du désarmement. Bien qu'ils possèdent des arsenaux plus petits que ceux des États-Unis et de la Russie, ces États ont la responsabilité de montrer leur bonne volonté en matière de désarmement.

Même Tariq Rauf, l'un des quelques experts non gouvernementaux qui soutient le projet MOX comme la meilleure des plus mauvaises options, admet ce qui suit :

Oui, j'affirme qu'il serait politiquement difficile de vendre le projet au public canadien, en particulier les itinéraires que les camions suivraient en transportant cette matière, mais j'estime que c'est encore une fois une question sur laquelle il faudrait un débat multipartite et, espérons-le, un consensus. Nous aidons à réduire les dangers de prolifération<sup>87</sup>.

Mais il ajoutait que compte tenu de la non-prolifération *mondiale* et d'autres avantages du concept MOX,

[... ] la responsabilité ne devrait pas incomber au seul Canada. Votre Comité pourrait envisager d'adresser une recommandation au gouvernement afin qu'il approche ses alliés de l'OTAN et le Japon, pour mettre sur pied un programme multilatéral destiné à fournir l'expertise technique et le financement en vue de faciliter l'entreposage provisoire sécuritaire des matières fissiles provenant des armes excédentaires, à aider la Fédération de Russie à convertir le plutonium des armes excédentaires en combustible MOX et à prendre en charge la combustion ultérieure de cette matière dans des réacteurs canadiens CANDU, suivie d'un entreposage permanent avec des garanties de l'AIEA<sup>88</sup>.

Comme le Comité l'a appris à Washington, bien que le procédé MOX reste une option de rechange, il ne fait pas partie des principaux choix envisagés aux États-Unis à l'heure actuelle<sup>89</sup>. Traditionnellement, la Russie soutient l'option MOX, dans l'espoir de récupérer une partie de ses investissements au cours des années. Il reste à voir qu'elle sera sa décision, et aussi, celle des États-Unis. De toute façon, il semble probable que si l'on proposait finalement une option MOX au Canada, elle aurait moins d'envergure que celle prévue en 1996.

Le gouvernement canadien a donné des assurances que toute nouvelle proposition MOX serait assujettie à toutes les exigences en matière de sécurité, de santé et de protection environnementale. Pour ce faire, le Comité ajoute une mise en garde : si les avantages de toute proposition MOX doivent être largement partagés, il doit en être de même des coûts et des responsabilités. Outre l'étude approfondie recommandée au chapitre I, le gouvernement doit, par souci de transparence, veiller également à ce que le Parlement prenne part aux débats et aux décisions portant sur les meilleures façons de régler le problème mondial des matières fissiles excédentaires.

87

*Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 11.

88

*Ibid.*, p. 7.

89

Lee et Schmitz, 1998, p. 12.



d'un choix. Et si ces deux pays devaient formuler une telle demande dans l'avenir, il faudrait alors examiner la question de près<sup>85</sup>. »

Un certain nombre de témoins n'étaient pas satisfaits de cet argument. À propos du concept lui-même, le professeur Franklyn Griffiths, de l'Université de Toronto, a admis ce qui suit :

À première vue, on pourrait sans doute dire que ce n'est pas une mauvaise idée. Il y a en effet beaucoup de plutonium militaire dans le monde et il serait sans doute bon de pouvoir en faire quelque chose. À première vue, l'idée de s'en servir pour produire de l'électricité au Canada et d'éviter qu'il ne tombe entre les mains de parties qui pourraient s'en servir pour fabriquer à nouveau des armes semble excellente. Le projet me semblait donc comporter des avantages, mais pourtant j'avais le sentiment que cela cachait peut-être quelque chose.

Mais après avoir étudié la question avec soin, il en est arrivé à une conclusion très différente. Cette initiative est une erreur. Elle ne produira pas les avantages que d'autres prétendent du point de vue de la non-prolifération nucléaire et du désarmement [...]. De fait, elle est à certains égards antiproductive car elle garantit que les choses vont empirer si elle est mise en oeuvre sous sa forme actuelle.

Il a soutenu que ce projet entraînera des coûts directs que les Canadiens devront assumer, tant à l'égard de la sécurité, de la santé et de l'administration, que du point de vue financier.

À mes yeux, les coûts sur le plan de la gouvernance sont très sérieux. Je veux parler ici de l'intégrité du processus canadien de réglementation et de protection de l'environnement, processus qui sera très sévèrement mis à contribution si le projet va de l'avant et que nous sommes obligés d'effectuer une étude environnementale approfondie sur ce qui sera en fait une proposition absolument unique de sécurité internationale pour laquelle il n'existe absolument aucune procédure d'évaluation. Rien n'existe actuellement pour faire ce travail. Il va falloir tout inventer. Certes, d'aucuns diront peut-être que c'est une bonne occasion de le faire, mais je ne suis pas sûr que nous soyons à la hauteur.

[...].] Quoi qu'il en soit, j'ai pris fermement position contre ce projet et j'affirme qu'il faut l'abandonner sur-le-champ<sup>86</sup>.

85

*Ibid.*, p. 4.

86

*Témoignages*, réunion n° 33, 19 février 1998, p. 14. Voir aussi Franklyn Griffiths, *MOX Experience: The Disposition of Excess Russian and U.S. Weapons Plutonium in Canada*, juillet 1997.

Un autre aspect essentiel du problème nucléaire est l'excédent de matières fissiles — essentiellement de l'uranium hautement enrichi et du plutonium — qui sera disponible au cours des prochaines décennies à la suite de la réduction actuelle et à venir des armements. La question touche à la fois les États-Unis et la Russie, mais plus particulièrement la Russie, qui est moins apte à y faire face. Tariq Rauf a expliqué au Comité que dans le prolongement des accords de réduction des armements, la Russie va libérer environ 89 tonnes de plutonium et près de 500 tonnes d'uranium hautement enrichi de ses ogives démantelées, une opération dont la sûreté et la sécurité sont fort douteuses compte tenu de l'effondrement de l'infrastructure nucléaire soviétique. Il a poursuivi en ces termes :

Il existe un certain nombre de propositions en vue de résoudre la question. Les États-Unis achèteront tout le stock de 500 tonnes d'uranium provenant des ogives démantelées. Le problème qui reste à résoudre est celui du plutonium des armes excédentaires. Le Canada, le Japon et la France se sont tous montrés intéressés à brûler du plutonium ainsi libéré une fois qu'il aura été converti en combustible à oxyde mixte (MOX). Tandis que la proposition française prévoit la combustion de MOX en Russie avec l'aide technique de la France, certains doutes sont émis à ce sujet en raison de l'absence de contrôles appropriés en Russie. Par conséquent, il ne serait pas recommandé de construire un nouveau réacteur au plutonium en Russie.

De même, le Japon ne possède pas les réacteurs pour brûler ce plutonium, mais le Canada les a. Sans modifications techniques considérables, nos réacteurs CANDU pourraient consommer ce combustible à oxyde mixte, et le combustible utilisé pourrait ensuite être conservé en vertu de garanties internationales<sup>83</sup>.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, l'accord de principe conclu, en 1996, au Sommet de Moscou sur la sécurité nucléaire, selon lequel le Canada proposait de brûler l'excédent de plutonium russe et américain comme combustible MOX, a été très controversé. Un certain nombre de témoins ont critiqué cette option et le Parallax préliminaire ou « brûlage à l'essai » du combustible MOX, qui a été retardé à maintes reprises. Comme Lorne Green, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, l'a souligné devant le Comité, « le problème est dû en partie au fait que, d'une certaine façon, nous ne faisons qu'agiter de l'air parce qu'il n'y a pas encore de projet MOX. On en parle depuis deux ou trois ans; les Américains et les Russes étudient la question, mais ils s'intéressent aussi à bien d'autres options<sup>84</sup>. » Il a poursuivi ainsi : « Que les choses soient bien claires : ni les États-Unis ni la Russie ne se sont proposés de brûler du combustible produit à partir des surplus de plutonium militaire dans les réacteurs canadiens. C'est une option, mais ce n'est qu'une option parmi d'autres qui doit encore faire l'objet

83

*Témoignages*, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 8.

84

*Témoignages*, réunion n° 32, 19 février 1998, p. 13.

L'appui du Canada, tant sur le plan diplomatique que militaire, dans la création d'une « ligne directe » entre le NORAD et le principal centre d'alerte antimissile de la Russie serait bien accueilli. C'est une initiative prudente à prendre à propos d'une question des plus graves. Cet appui favoriserait la sécurité nucléaire sans pour autant miner les mesures de dissuasion<sup>81</sup>.

Cette proposition va tout à fait dans le sens des arguments du professeur Douglas Ross, qui a suggéré également au Comité :

Préconisez l'offre d'une aide financière et technique multilatérale (et le cas échéant, une aide canadienne unilatérale) à la Russie pour restaurer et améliorer ses capacités d'alerte avancée antimissiles, afin que les dirigeants russes ne soient pas amenés à recourir à des procédures de « lancement sur alerte » — au moyen d'un système d'avertissement défectueux et vulnérable aux erreurs — ou, pire encore, à dépendre d'un système de lancement de riposte largement automatisé et donc forcément instable<sup>82</sup>.

Le Comité convient que cette mesure serait très utile tant pour la sécurité à court terme que pour les progrès à long terme en matière de désarmement. Lors du Sommet de Moscou en septembre 1998, les États-Unis et la Russie ont convenu de partager, de façon « continue », tout renseignement en matière d'alerte avancée sur les lancements de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux effectués par un pays quel qu'il soit; ont annoncé la création d'un centre conjoint d'alerte avancée, le premier du genre, sur le territoire russe, et ont convenu d'établir un régime multilatéral d'avis préalable de lancement de missiles balistiques et de lanceurs spatiaux, de sorte que tout État qui décide d'y participer pourrait donner préavis de tout lancement de missile. Des représentants américains et russes doivent maintenant régler les détails de ces accords. Bien que la Russie ne fasse pas, bien entendu, partie du NORAD, le Comité estime que cet organisme peut jouer un rôle utile en aidant à la mise en oeuvre de ces accords.

## RECOMMANDATION 7

Puisque cette solution peut contribuer à la sécurité et à la stabilité nucléaires et qu'il importe d'agir rapidement pour atténuer les répercussions possibles du problème informatique de l'an 2000, le Comité recommande que le gouvernement du Canada étudie plus à fond avec les États-Unis et la Russie la possibilité d'établir une ligne directe avec le NORAD afin de compléter et de renforcer le système d'alerte avancée russe. En outre, le Canada devrait fortement appuyer l'idée d'offrir cette même possibilité aux autres États dotés d'une capacité nucléaire militaire.

81

Bruce Blair, « Canada's Role in NORAD and Contributions to Nuclear Stability », mémoire au Comité, août 1998.

82

Douglas A. Ross, professeur, *Contenir la menace nucléaire : Les objectifs du Canada en matière de contrôle des armes nucléaires et de désarmement : risques, possibilités et contraintes*, mémoire au Comité, avril 1998, addendum point 4.



Après avoir discuté de ces questions avec Bruce Blair et d'autres intéressés à Washington et entendu des témoins appuyer fortement ce concept, le Comité est tout à fait en faveur de l'adoption de mesures rapides de levée de l'état d'alerte. L'appui des alliés serait utile puisque le Comité a entendu des témoins lui dire à Washington que même si, aux dires de certains, le secrétaire américain de la Défense, William Cohen, préconise la levée de l'état d'alerte, compte tenu de la réaction politique que cela provoquerait certainement, il tente d'étayer ses arguments avant d'adopter une position publique.

### *NORAD et la stabilité nucléaire*

Le Canada peut faire beaucoup plus que joindre les rangs de tous ceux qui demandent la levée de l'état d'alerte en soutenant des mesures connexes au sein du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), dont le Canada est partenaire, à l'égal des États-Unis, afin d'assurer la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord. Comme M. Blair l'a expliqué dans sa présentation au Comité en août 1998, tout au long de la guerre froide, les opérations d'alerte avancée contre les attaques de bombardiers et de missiles effectuées par le NORAD étaient essentielles à la dissuasion et par conséquent, à la stabilité. Pourtant, compte tenu des arguments solides présentés en faveur de la levée de l'état d'alerte des forces nucléaires stratégiques :

Les procédures du NORAD seraient revues en conséquence. Le désamorçage [levée de l'état d'alerte des forces nucléaires] réduirait le rôle du lancement sur alerte et, par conséquent, le rôle du NORAD dans le soutien de cette opération de plus en plus dangereuse serait atténué. Le NORAD pourrait assumer de plus grandes responsabilités dans le soutien de la sécurité opérationnelle des forces stratégiques, y compris des forces russes.

La création d'un lien direct entre le NORAD et son pendant russe, près de Moscou, s'inscrirait dans cet objectif. La transmission directe de messages d'avertissement du NORAD au réseau d'alerte russe pourrait partiellement compenser les lacunes de ce dernier. S'il existait un bon réseau de données fiables sur le lancement de missiles dans le monde, on réduirait les risques croissants associés aux fausses alertes et aux autres problèmes que peut entraîner le système russe. Le passage à l'an 2000, ou le bogue de l'an 2000, suscite des préoccupations particulières car il peut affecter le réseau de détection rapide de la Russie. Selon des sources officielles américaines, le bogue de l'an 2000 pourrait effacer toutes les données du réseau russe ou signaler une fausse attaque ennemie. L'échange d'informations sur les alertes par le truchement d'un lien direct en temps réel pourrait pallier ce problème. De fait, cette proposition est très probablement le principal point dont les États-Unis voudront discuter en matière de sécurité au cours du sommet qui doit avoir lieu à Moscou (en septembre 1998).

formule qui permet une plus grande compatibilité entre nos relations nucléaires et nos relations politiques.

Les Etats-Unis et la Russie ne sont plus ennemis, mais presque six ans après la fin du règne communiste et de l'Union soviétique, nous sommes encore figés dans une logique de guerre froide de « destruction mutuelle assurée ». Par cette formule, la sécurité de chaque adversaire dépend de la certitude, à Washington et à Moscou, que leurs forces stratégiques pourraient survivre à une attaque nucléaire de l'autre pays et servir à riposter par une frappe dévastatrice. Par conséquent, chaque pays maintient encore environ 3 000 ogives nucléaires stratégiques prêtes à être lancées. Ces pratiques de dissuasion peuvent avoir été nécessaires pendant la guerre froide. Aujourd'hui, elles constituent un anachronisme dangereux [ . . . ]

Après avoir expliqué que les perpétuels problèmes budgétaires et autres de la Russie font en sorte qu'elle est de moins en moins capable de continuer dans cette voie de façon sûre, Nunn et Blair préconisaient la levée de l'état d'alerte réciproque et vérifiable des forces stratégiques :

Par la levée de l'état d'alerte, nous entendons l'adoption de mesures qui prolongent le temps nécessaire pour préparer le lancement des forces nucléaires. Bien que ces mesures puissent être inversées si les conditions changent et que la sécurité nationale l'exige, la levée de l'état d'alerte accorderait suffisamment de temps, en ce qui a trait à la capacité de lancement, pour assurer un contrôle plus fiable des armes nucléaires, réduire les tensions nucléaires quotidiennes et renforcer la confiance mutuelle à l'égard des intentions nucléaires de chacun. La levée de l'état d'alerte ne signifie pas l'élimination des armes nucléaires, mais permettrait d'éliminer le risque de déclenchement immédiat, contrairement aux mesures de déciblage prises en vertu de l'accord Clinton-Eltsine de 1994 qui peut être inversé en quelques secondes [ . . . ]

La levée de l'état d'alerte aboutirait à des dispositifs nucléaires beaucoup plus sûrs. Cela ne résoudrait pas le problème mondial de la protection des ogives nucléaires détachées, du matériel et du savoir-faire nucléaires, mais cela réduirait considérablement les graves dangers associés à la détérioration du contrôle nucléaire russe — tout en reléguant dans les oubliettes de l'histoire la menace déjà improbable d'une première frappe nucléaire qui soit délibérée et soudaine<sup>80</sup>.

Un événement récent a attiré l'attention sur cette idée : l'examen de la défense stratégique britannique de juillet 1998 (*Strategic Defence Review*), annonçait des mesures limitées de levée de l'état d'alerte, et les huit Etats qui composent la « New Agenda Coalition » ont accordé une place privilégiée à la levée de l'état d'alerte dans leur demande de nouvelles mesures sur le désarmement nucléaire en juin 1998.

nucéaires ait des conséquences extrêmement négatives et menace au moins la position politique à venir de la Russie et peut-être son existence physique<sup>78</sup>.

La plupart des témoins ont toutefois estimé que l'abaissement du seuil nucléaire par la Russie à la suite de son affaiblissement était une évolution inquiétante. Cela ne changera pas rapidement, mais c'est un élément qu'on ne peut négliger.

### *Levée de l'état d'alerte des forces nucléaires stratégiques américaines et russes*

Compte tenu du renforcement de la capacité nucléaire des Etats-Unis et de l'affaiblissement de celle de la Russie, la question est de savoir s'il existe des moyens de consolider la sécurité et la stabilité nucléaires et si le Canada peut jouer un rôle utile pour faire progresser la situation. La plupart des témoins ont affirmé que la réponse était oui dans les deux cas.

Comme on l'a vu, bien que la taille des arsenaux nucléaires américains et russes ait diminué depuis la fin de la guerre froide, leur état d'alerte et les procédures opérationnelles restent inchangés pour l'essentiel. Pendant la guerre froide, les deux pays ont conclu qu'ils ne pouvaient pas être certains de leur capacité d'absorber une attaque nucléaire surprise et de riposter par une deuxième frappe. Par conséquent, ils ont élaboré des systèmes prévoyant des lancements très rapides. Ces niveaux d'alerte pouvaient peut-être être nécessaires pendant la guerre froide, lorsqu'une attaque nucléaire surprise était possible, mais sont difficiles à justifier à l'heure actuelle. Dans le cas de la Russie tout au moins, dont le système de commandement et autre infrastructure nucléaire continuent de se détériorer tant physiquement qu'autrement, ces niveaux sont dangereusement élevés. Comme la National Academy of Sciences des Etats-Unis le faisait remarquer en 1997 :

La question est d'équilibrer les risques. Au cours de la guerre froide, la réduction du risque d'une attaque surprise semblait être plus importante que les risques créés par le maintien des forces nucléaires dans un état d'alerte permanent. Avec la fin de la guerre froide, c'est l'opinion contraire qui est maintenant la plus crédible, ce qui a des répercussions importantes sur la politique nucléaire américaine, en rendant possible et fort souhaitable une baisse marquée des niveaux d'alerte<sup>79</sup>.

La levée de l'état d'alerte proposée déjà par les experts pour renforcer la sécurité nucléaire et instaurer la confiance à l'égard de nouvelles mesures, a réellement été intégrée au débat américain. au milieu de 1997, lorsque Sam Nunn, ancien sénateur et président du Comité des forces armées du Sénat américain, un homme pragmatique et très respecté, s'est joint à Bruce Blair pour préconiser cette idée. Leur argument de juin 1997 vaut la peine d'être largement cité.

Il est temps pour les Etats-Unis et la Russie d'abandonner les entraves mentales de la dissuasion pour lever l'état d'alerte de nos forces stratégiques et adopter une nouvelle

78 Audience devant le Select Committee on Intelligence du Sénat, cent cinquatrième Congrès des Etats-Unis, première session, sur les menaces actuelles et futures à la sécurité nationale des Etats-Unis, mercredi 5 février 1997, réponses écrites incluses dans la transcription des audiences, p. 99.

79 *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, 1997, p. 41.



d'utilisation en premier, si nécessaire, plus proche de celle des Etats-Unis. Comme l'a expliqué le Département d'Etat américain dans des réponses écrites à un comité du Sénat américain, en 1997, « le scénario le plus probable — bien que toujours extrêmement douteux — serait sans doute une guerre de faible envergure sur la périphérie de la Russie qui menacerait de s'amplifier au-delà de la capacité russe d'empêcher une défaite catastrophique en utilisant des armes conventionnelles<sup>75</sup>. » L'énoncé de politique désigné sous le nom de « concept de la sécurité nationale » adopté en décembre 1997 par la Russie, souligne à juste titre que les menaces éventuelles à la sécurité de la Russie risquent beaucoup plus d'être internes et de résulter de facteurs économiques plutôt qu'externes et de nature militaire. Pourtant, la nomination, en mai 1997, du ministre de la Défense, le maréchal Igor Sergeev, qui avait consacré la plus grande partie de sa carrière aux forces des fusées stratégiques, signifie probablement que la dépendance à l'égard des armes nucléaires se poursuivra, au moins à moyen terme, avant que la réforme militaire tellement nécessaire soit finalement réalisée sous le bouclier nucléaire. Pourtant, la politique nucléaire américaine coexiste avec des forces conventionnelles solides, ce dont la Russie ne dispose plus. Comme un observateur l'a fait remarquer « cela marque l'arrivée d'une nouvelle ère de 'riposte flexible', mais ayant peu de flexibilité<sup>76</sup>. »

Frank Miller a déclaré au Comité à Washington que la plus grande dépendance des Russes à l'égard des armes nucléaires n'alarme pas vraiment les Etats-Unis : il convenait avec Sir Michael Quinlan que la promesse soviétique de non-utilisation en premier avait été de la propagande qui n'avait eu que peu d'incidence en *pratique*, et il a ajouté que la nouvelle politique russe est aussi clairement défensive, ce qui est très bien puisque les Etats-Unis n'ont pas l'intention d'attaquer la Russie<sup>77</sup>. Le Département d'Etat américain a également minimisé l'importance pratique du changement russe :

Pour ce qui est de la politique déclarée, la dépendance de la Russie à l'égard des armes nucléaires dans sa planification stratégique a augmenté en 1992-1993 et risque fort d'augmenter à nouveau face à l'expansion de l'OTAN ou à la suite d'un débat sur la réforme militaire. Cependant, la probabilité que la Russie utilise vraiment des armes nucléaires dans un avenir prévisible reste extrêmement faible pour deux raisons. Premièrement, la Russie ne risque pas de se trouver engagée dans une guerre d'ampleur suffisante pour justifier l'utilisation d'armes nucléaires. Deuxièmement, quelle que soit la politique déclarée de la Russie, tout futur chef d'Etat russe devrait peser très soigneusement la possibilité que cette utilisation en premier des armes

75 Audience devant le Select Committee on Intelligence du Sénat, cent cinquatrième Congrès américain, première session, sur les menaces actuelles et futures à la sécurité nationale des Etats-Unis, mercredi 5 février 1997, réponses écrites incluses dans la transcription des audiences, p. 99.

76 « Nuclear Weapons First in Russia's Defense Policy: Gambling on a Dangerous Reform Plan », 1998, p. 2.

77 Lee et Schmitz, 1998, p. 16.

START III. Comme le président Eltsine l'a expliqué en mai 1998 dans un discours adressé aux diplomates russes, « nous devons atteindre des niveaux inférieurs d'armes stratégiques pour assurer notre sécurité et en arriver à l'égalité avec les États-Unis. Ce sera une percée importante, un équilibre complet avec les États-Unis. Personne ne pourra nous menacer<sup>71</sup>. » Pourtant, il semble que la Russie ne disposerait pas même de ressources suffisantes pour maintenir un tel arsenal. À Washington, Bruce Blair a indiqué au Comité que selon la plupart des experts, l'arsenal stratégique russe tombera à peut-être 1 000 ogives dans 10 ans et peut-être même à 500 dans 15 ans<sup>72</sup>. Le président Eltsine a ajouté, au début de juillet 1998, que « les articles qui paraissent ici et là dans la presse selon lesquels nos forces nucléaires s'affaiblissent, tout d'abord, sont erronés et deuxièmement, n'aident pas l'État<sup>73</sup>. »

Pendant la période de l'après-guerre froide, la Russie a utilisé les armes nucléaires pour compenser le déclin de ses forces conventionnelles et comme l'un des quelques symboles qui lui restent de son statut de superpuissance. Dmitri Trenin, un ancien officier russe affilié à l'heure actuelle au Carnegie Endowment for International Peace, a déclaré ce qui suit, en 1998 :

[. . .] Il y a eu un retournement complet de l'attitude de l'élite russe à l'égard des armes nucléaires. Les propositions de l'époque de Gorbatchev visant à créer un monde libre du nucléaire sont considérées comme du romantisme réactionnaire par certains des Russes les plus influents. Et si l'on regarde l'état du pays, qui se situe au seizième rang par rapport au PIB et où l'espérance de vie des hommes est juste au-dessous de 60 ans, il ne reste pas grand-chose en dehors des armes nucléaires pour justifier la prétention au statut de grande puissance. Si l'on y ajoute la faiblesse militaire conventionnelle et un certain nombre d'autres problèmes, on peut alors comprendre la logique de ceux qui, de fait, « renucléarisent » la politique de sécurité russe, ou tout au moins, sa politique de défense. Cette attitude pourrait avoir un effet contraire aux objectifs de la Russie, mais cela ne veut pas dire qu'il y a un manque d'intérêt à l'égard du contrôle des armements. Il est bien évident que la Russie n'est pas sur le point de renverser sa position sur la réduction des armes nucléaires ou sur son dispositif nucléaire. Mais sa dépendance a certainement augmenté<sup>74</sup>.

En 1991-1992, la Russie a officiellement renversé la promesse de non-utilisation en premier des armes nucléaires à laquelle l'Union soviétique s'était engagée, adoptant plutôt une politique

71 Discours du président Eltsine aux diplomates russes, 12 mai 1998, *International Affairs*, Volume 44, n° 3, 1998, p. 4.

72 Lee et Schmitz, 1998, p. 8.

73 Reuters, « Yeltsin Says Russia Nuclear Force Not Weaker », 3 juillet 1998.

74 Transcription d'une table ronde sur la prolifération : « A Report from Moscow », 19 mai 1998, p. 5. Accessible au site Web de Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Program.

l'intérêt de la communauté internationale de l'aider dans la mesure du possible. Or, l'Ouest a mis du temps à le faire dans la période immédiate qui a succédé à la guerre froide. Les États-Unis ont adopté un programme important de coopération pour la réduction de la menace (CTR, c'est-à-dire le Coopérationive Threat Reduction program, aussi connu sous le nom de programme Nunn-Lugar) afin d'aider la Russie, l'Ukraine et d'autres républiques soviétiques à démanteler les anciens systèmes stratégiques soviétiques. Les impasses du début se sont débloquées au cours des années, et le programme s'est élargi pour comprendre toutes les armes de destruction de masse. À la fin de 1997, en vertu du programme CTR, on avait approuvé quelque 1,8 milliard de dollars d'aide destinée à toutes les anciennes républiques, dont 973 millions de dollars pour la Russie. Les États-Unis et d'autres États soutiennent également le Centre international de science et de technologie de Moscou pour veiller à offrir un emploi productif aux experts nucléaires. Le Canada a surtout concentré son appui sur un organisme semblable, le Centre des sciences et de la technologie de Kiev; comme on le verra au chapitre 3, il a également contribué aux objectifs de sécurité et de non-prolifération nucléaire dans la région grâce à l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

### *Une Russie affaiblie*

Les changements survenus dans le domaine militaire en Russie au cours de la dernière décennie sont considérables. Comme on le notait dans une récente étude, « en Russie, les réductions découlant des traités, la désuétude technologique, l'absence de financement et les nouvelles préoccupations à propos de la sécurité physique à la suite du démantèlement de l'Union soviétique ont entraîné des changements encore plus spectaculaires qu'aux États-Unis<sup>69</sup>. » Les forces nucléaires d'élite traditionnelles n'ont pas souffert autant que d'autres services, mais même elles n'ont pas été éparpillées. En 1996-1997, le ministre de la Défense russe, M. Rodionov, avertissait que des problèmes de financement et de gestion rendaient les forces nucléaires russes dangereusement « ingérables ». En 1997, la Central Intelligence Agency affirmait également que les systèmes centraux de commande de missiles russes étaient passés accidentellement au mode de combat total plusieurs fois depuis 1991<sup>70</sup>.

À son point culminant, au milieu des années 1980, l'arsenal nucléaire russe comptait environ 45 000 ogives; pourtant, l'Union soviétique n'a pas réussi à moderniser ses forces pour suivre le rythme des États-Unis. La Russie possède environ 22 500 ogives à l'heure actuelle, dont 10 240 devraient être opérationnelles. Le traité START II limitait le nombre des ogives stratégiques américaines et russes déployées entre 3 000 et 3 500 de part et d'autre, mais l'incapacité de la Russie de maintenir ce niveau l'a poussée à demander un niveau de 2 000 à 2 500 relativement au traité

68

Andrew et Leslie Cockburn, *One Point Safe*, Doubleday, New York, 1997, p. 250-251.

69

Arkin et coll., 1998, p. 2.

70

« Nuclear Weapons First in Russia's Defense Policy: Gambling on a Dangerous Reform Plan », *Strategic Comments*, International Institute for Strategic Studies, Volume 4, n° 1, janvier 1998, p. 1.



gouvernement américain sera prêt à prendre une direction novatrice ainsi que certains risques politiques<sup>65</sup>.

Parallèlement, le Comité accepte les arguments du professeur Douglas Ross de l'Université Simon Fraser et d'autres qui mettent en garde contre le fait que le Canada et d'autres pays, même s'ils doivent continuer de parler franchement aux États-Unis et de les encourager à faire de nouveaux progrès, doivent veiller à ne pas alimenter les courants isolationnistes.

## LA RUSSIE

[... ] les milieux de la défense russe *sont* beaucoup plus soupçonneux de l'Ouest que la plupart des observateurs l'imaginent. Le seul nucléaire *est* inférieur à ce que l'on pense habituellement et le contexte intérieur et international *est* un facteur beaucoup plus critique pour l'évaluation de la menace russe que l'on ne le reconnaît normalement. Pire encore peut-être, le danger d'une erreur de calcul nucléaire de la part des Russes n'est pas aussi faible que beaucoup le supposent et la détérioration progressive du système d'alerte avancée et de contrôle de la Russie représente une menace beaucoup plus grave que nos deux gouvernements sont prêts à le reconnaître.

Bruce Blair,  
été 1998<sup>66</sup>

Ce qui a survécu de l'intérêt à l'égard des questions nucléaires à la fin de la guerre froide s'est concentré sur la situation en Russie, où le rythme chaotique de l'évolution politique a coïncidé avec d'importantes réductions budgétaires sur le plan militaire et avec le retour massif des armes nucléaires soviétiques en Russie, alimentant ainsi la crainte d'une perte de contrôle sur ces armes ou d'une fuite du savoir-faire et du matériel nucléaires hors du pays. Une étude importante de l'Université Harvard a saisi ces préoccupations dans son titre *Avoiding Nuclear Anarchy*<sup>67</sup>. Le général à la retraite Alexandr Lebed qui, en 1996, a brièvement été secrétaire du Conseil de la sécurité nationale de Russie, a rallumé, en 1997, ces craintes de « bombes nucléaires en liberté » en suggérant que l'on ne savait pas où se trouvaient au moins 84 bombes nucléaires « mallettes » russes.<sup>68</sup> Heureusement, au cours des dernières années, on ne relève pas de signes certains de ce genre d'« anarchie », mais cela demeure un danger réel que l'on ne peut pas négliger.

La Russie est principalement responsable de la sécurité de son arsenal nucléaire et de l'aliénation de ses ogives nucléaires et de ses matières fissiles excédentaires. C'est évidemment dans

- 65 William Walker, « International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions », *International Affairs*, 74, 3, 1998, p. 526.
- 66 Bruce Blair, « Loose Cannon », *The National Interest*, été 1998, p. 88.
- 67 Graham T. Allison et coll., *Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material*, Centre for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, 1996.

d'ambiguïté délibérée : confirmer les assurances de sécurité par la négative en ce qui a trait à l'utilisation des armes nucléaires contre des États non dotés de l'arme nucléaire, tout en affirmant que le concept légal de « représailles belligérantes » pourrait néanmoins permettre ce genre de riposte. Comme Jack Mendelsohn l'a expliqué à Washington, le moteur du statu quo nucléaire aux États-Unis n'est pas l'argent ni l'industrie de la défense, mais le sentiment que les armes nucléaires peuvent encore avoir une *utilité* dans la politique américaine sur la sécurité<sup>63</sup>.

Bien qu'elle allât directement à l'encontre des traités START I et START II, jusqu'à la fin de 1997, la politique nucléaire américaine est restée fondée sur l'orientation nucléaire de 1981 de Ronald Reagan, laquelle devait permettre aux États-Unis de livrer et de *gagner* une guerre nucléaire prolongée. Lorsque l'administration Clinton a commencé à envisager de descendre au-dessous des niveaux du traité START II en 1996, les militaires américains ont prétendu que ce n'était pas possible si l'on voulait respecter l'orientation de 1981. En réponse, le président Clinton a signé une nouvelle directive présidentielle (PDD-60), en novembre 1997, pour résoudre ce problème. Joseph Cirincione a dit au Comité à Washington que la PDD-60 était une solution « mitigée », un pas en avant et deux pas en arrière : d'un côté, elle comporte une révision nécessaire de la politique de 1981 et permet aux États-Unis d'envisager une réduction du nombre d'ogives. De l'autre, elle bloque les États-Unis à un nombre encore élevé d'ogives et il semble que (la directive est ultra confidentielle) l'on y soulève la possibilité de l'utilisation des armes nucléaires en riposte à une attaque chimique ou biologique<sup>64</sup>. Bien qu'il soit impossible de vérifier ce dernier point, c'est là la perception que l'on avait et, lors des discussions publiques sur la PDD-60, les responsables américains n'ont pas vraiment cherché à clarifier l'ambiguïté délibérée qui entoure cette question.

Du fait que les États-Unis se trouvent dans une position beaucoup plus forte que la Russie, qu'ils apprécient ce rôle ou non, ils continueront d'être considérés comme détenant le contrôle du désarmement nucléaire. Comme le professeur William Walker l'a affirmé en 1988 :

L'attitude des États-Unis peut être déterminante. Au cours des deux ou trois dernières années, leur réputation internationale de responsables du contrôle des armes nucléaires a été endommagée. On a estimé que le gouvernement américain traitait trop à la légère ses obligations après avoir obtenu la prorogation indéfinie du TNP en 1995, qu'il accordait trop vite des concessions aux groupes de droite à l'intérieur et à l'extérieur du Congrès et qu'il n'avait pas réussi à répondre de façon constructive aux préoccupations justifiées des autres États, notamment en ce qui concerne les assurances sur la sécurité et la position d'Israël sur les armes nucléaires au Moyen-Orient. On pourrait trouver cela injuste : d'autres peuvent être aussi coupables sinon plus, et ceux qui exercent une hégémonie font souvent face à des choix très difficiles. Mais à titre d'État-nation le plus puissant et le plus créatif du monde, et en tant que coauteur du contrôle des armes nucléaires, les attentes à son égard seront toujours grandes. Il est à espérer que le

63 Lee et Schmitz, 1998, p. 2.

64 *Ibid.*, p. 4.

Au cours de la dernière décennie, les États-Unis ont considérablement réduit leur arsenal nucléaire. Mais à la suite de l'adoption d'un ensemble de programmes de modernisation, d'une suppléance accrue et de la réduction du nombre des cibles russes (dans le prolongement de la réduction du nombre des missiles stratégiques russes), la capacité des forces nucléaires américaines n'a en fait jamais été aussi grande<sup>60</sup>. Le nombre des armes, qui a atteint son maximum au milieu des années 1960, à 32 000, se situait à 23 510 au milieu des années 1980 et est actuellement de 12 070, dont 1 350 attendent d'être démantelées et aliénées<sup>61</sup>.

Dès la fin de la guerre froide, les militaires américains ont considérablement réduit le nombre des cibles dans leur plan de guerre nucléaire. Toutefois, le premier examen véritable de la politique nucléaire devait être le Nuclear Posture Review (NPR), entrepris sous l'administration Clinton à l'automne de 1993, un exercice qui devait « intégrer des examens de la politique, de la doctrine, de la structure des forces, des opérations, de la sûreté et de la sécurité, et du contrôle des armements. » Pourtant, la portée de l'examen a été beaucoup plus limitée, et les luttes bureaucratiques internes ont apparemment dominé les travaux. Alors que l'on notait dans l'examen que « les armes nucléaires jouent un rôle moins important dans la sécurité des États-Unis » et que l'on officialisait la stratégie de « maintien des forces nucléaires stratégiques », on concluait, selon les mots de Janne Nolan, « [...] en recommandant qu'il n'y ait pas de changement important par rapport aux orientations de la politique du prédecesseur de M. Clinton en matière d'armes nucléaires. Les forces ne devraient pas être réduites en dessous des niveaux de START II, les armes nucléaires devraient être maintenues en Europe à leur niveau actuel et il ne devrait pas y avoir de modification importante aux orientations de l'examen du dispositif nucléaire en 1994, il ne suffisait pas de bénéficier d'un climat international qui semblait tout à fait propice à des mesures de désarmement pour contrer la perception fortement enracinée dans la population américaine de l'importance que continuent à avoir des forces nucléaires à grande échelle actives<sup>62</sup>. » Les résultats du Nuclear Posture Review se sont vu confirmés dans le Quadrennial Defence Review de mai 1997.

Comme on pourra le constater tout au long du rapport, on estime généralement que les cinq États dotés de l'arme nucléaire protègent le statu quo en refusant d'entamer des discussions de fond sur le désarmement nucléaire. Pour les témoins, il semblait que les États-Unis tentaient de préserver le statu quo nucléaire, avec un nombre de plus en plus faible d'ogives, tout en évitant d'envisager des changements connexes dans sa politique générale ou sa politique opérationnelle. De fait, les préoccupations s'étant intensifiées ces dernières années au sujet de la prolifération éventuelle des armes biologiques ou chimiques et de leurs vecteurs, les États-Unis ont adopté une stratégie

60 William M. Arkin et Hans Kristensen, « Dangerous Directions », *Bulletin of the Atomic Scientists*, mars/avril 1998.

61 William M. Arkin, Robert S. Norris et Joshua Handler, 1998, p. 14.

62 Voir Janne Nolan, « The Next Nuclear Posture Review? », dans *Elusive Consensus: Nuclear Weapons and American Security after the Cold War*, Brookings Institution Press, à paraître.



*Nous sommes décidés à saisir l'occasion que l'histoire nous offre pour réduire encore les rôles et les risques des armes nucléaires. Il ne pourrait pas y avoir de cadeau plus grand pour l'avenir.*

Madeline Albright,

secrétaire d'Etat des Etats-Unis

20 mai 1998<sup>57</sup>

*[...] l'important, pour le Comité et le gouvernement du Canada, c'est d'essayer d'influencer les Etats-Unis. Ce sont nos amis, ce sont nos alliés [...]. Le gouvernement américain a besoin d'aide, car il doit contrer aux Etats-Unis mêmes des éléments récalcitrants. Les Etats-Unis ont besoin de l'aide de pays de même esprit. Ils ont besoin de l'aide de l'opinion publique.*

Doug Roche,

ancien ambassadeur au désarmement<sup>58</sup>

En avril 1996, le président Bill Clinton a réaffirmé que les Etats-Unis restaient engagés à l'égard de la poursuite d'efforts systématiques et progressifs pour réduire les armes nucléaires partout dans le monde, dans le but ultime d'éliminer ces armes. En septembre, il ajoutait devant l'Assemblée générale des Nations Unies qu'il espérait qu'au cours du prochain siècle « les rôles et les risques des armes nucléaires pourraient encore être réduits et finalement éliminés ». En mars 1998, à Washington, Frank Miller, secrétaire adjoint à la Défense pour la politique de sécurité internationale des Etats-Unis, (et maintenant sous-secrétaire adjoint principal à la Défense chargé de la stratégie et de la réduction de la menace), a déclaré au Comité que jamais les armes nucléaires n'avaient joué un rôle aussi peu important dans la politique de sécurité nationale américaine<sup>59</sup>. Le Comité convient qu'il en est ainsi. La question est de savoir si les Etats-Unis peuvent aller plus loin dans cette voie pour renforcer la sécurité de tous. Selon la plupart des témoins et beaucoup d'autres intéressés, la réponse est nettement oui. La Russie et les autres Etats dotés d'une capacité nucléaire militaire se partagent la responsabilité de modifier leurs propres politiques et, dans la mesure du possible, de prendre des mesures réciproques. Pourtant, bien que la responsabilité de tout nouveau progrès ne puisse pas incomber uniquement aux Etats-Unis, la plupart des témoins et d'autres intéressés sont d'avis qu'à titre de seule superpuissance mondiale, ils sont les seuls à même de donner l'exemple.

59

Lee et Schmitz, 1998, p. 14.

58

*Témoignages*, réunion n° 23, 5 février 1998, p. 28.

57

Madeline K. Albright, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, *Commencement Address to the United States Coast Guard Academy*, New London, Connecticut, 20 mai 1998, p. 3.

et pour la première fois, sa « mallette nucléaire » a été placée en mode d'alerte en vue d'une utilisation d'urgence, lui permettant de commander une réaction nucléaire totale de la part de la Russie. La tension a monté pendant les étapes de séparation de la fusée, mais la crise a pris fin après environ huit minutes (seulement quelques minutes avant la limite pour répondre à une attaque nucléaire imminente), lorsqu'il est devenu évident que la fusée se dirigeait vers la mer et ne menacerait pas la Russie.

Les commentaires qui ont suivi cet incident ont souligné les dangers de se fier aux systèmes d'alerte avancée, de commandement et de contrôle nucléaires désuets de la Russie. Mais ces commentaires ne tiennent pas compte du fait que les systèmes russes ont en fait fonctionné comme prévu dans ce cas et ont permis au président Eltsine d'ordonner une action de rétorsion dans les minutes qui ont suivi, avant même qu'il soit confirmé qu'une attaque était en cours. La nécessité de pouvoir prendre ce genre de décision en quelques minutes est le résultat de la crainte d'une attaque nucléaire surprise pendant la guerre froide. Pourtant, malgré la fin de la guerre froide depuis plusieurs années et l'amélioration remarquable des relations entre les Etats-Unis et la Russie, la réaction du président Eltsine témoigne d'une même tension et d'une même incertitude. Le danger a résulté du niveau élevé d'alerte plutôt que du fonctionnement du système russe lui-même. De fausses alarmes avaient déjà activé les forces nucléaires stratégiques américaines pendant la guerre froide mais, comme l'inventeur de la fameuse « mallette nucléaire » russe le faisait remarquer peu après l'incident :

Ce qui est important, c'est que cela se soit produit non pas au moment où les Pershings américains étaient déployés en Europe, mais maintenant que la Russie a signé le traité START et d'autres accords avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Chine sur « le non-ciblage mutuel des missiles » [. . .] La sécurité de l'humanité ne peut dépendre de l'omission de signaler un lancement ni d'une négligence dans la transmission de l'information<sup>56</sup>.

Ce niveau d'alerte permanent propre à la guerre froide est inutile et dangereux à la fin des années 1990, en particulier, comme on le verra, compte tenu des conditions très différentes des Etats-Unis et la Russie dans le domaine nucléaire.

Les craintes concernant le niveau d'alerte élevé des forces nucléaires et la détérioration des systèmes d'alerte russes se sont concrétisées le 25 janvier 1995, lorsque le système d'alerte avancée antimissile russe a détecté une fusée scientifique lancée à partir de la côte norvégienne. Cette région est fréquentée par des sous-marins américains dont les missiles balistiques peuvent disperser huit ogives nucléaires sur Moscou en 15 minutes<sup>55</sup>. La Norvège avait informé le ministère des Affaires étrangères de la Russie du lancement, mais cette information n'avait pas été transmise aux militaires. Dans les minutes qui ont suivi, le président Eltsine a été informé d'une attaque américaine éventuelle

### *L'incident norvégien*

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne toutes les mesures possibles pour encourager les États-Unis et la Russie à poursuivre le processus START. Le Canada devrait encourager la Russie à ratifier START II en lui apportant un appui concret pour ce faire, et inciter les États d'optique commune à oeuvrer avec celle-ci à assurer une plus grande stabilité politique et économique dans ce pays. Au-delà, le Canada doit encourager les deux parties à poursuivre des réformes progressives et réciproques de leurs dispositifs nucléaires respectifs.

## RECOMMANDATION 6

Les États-Unis et la Russie ont convenu de réduire leurs arsenaux stratégiques entre 2 000 et 2 500 ogives stratégiques déployées en vertu du traité START III dont la négociation est à venir. Mais ils devront également maintenir un bouclier d'ogives non déployées. Même après l'application de tous les traités de réduction des armements actuels, les États-Unis prévoient maintenir indéfiniment un arsenal total de quelque 10 000 ogives nucléaires. Comme on l'a vu dans le dernier chapitre, moins de 1 p. 100 de ce total peut encore tuer des millions de gens. Les projets de la Russie sont moins clairs, mais elle maintiendra un niveau probablement aussi proche de celui des États-Unis qu'elle peut se le permettre. Plus frappant encore que les chiffres est le fait que les politiques opérationnelles et autres politiques nucléaires fondamentales de ces pays n'ont guère changé.

Russie de poursuivre les négociations et d'élargir le processus. Canada et d'autres États doivent donc peser de tout leur poids pour convaincre les États-Unis et la Russie de poursuivre les négociations et d'élargir le processus. sont évidents. Bien qu'insuffisant en soi, le processus START est indispensable pour progresser. Le comme la transparence. Les avantages de START II et de START III, encore au stade de proposition, stratégiques déployées, START III permettra d'accomplir d'importants progrès dans des domaines immédiatement après la ratification de START II. En plus de réduire davantage le nombre des ogives convenu, en mars 1997, d'un cadre de travail en vue d'un accord START III qui serait négocié Eltsine. Pour répondre aux préoccupations légitimes des Russes, les États-Unis et la Russie ont



Les États-Unis et l'Union soviétique ont dominé les programmes de sécurité et de contrôle des armes nucléaires pendant la guerre froide et les États-Unis et la Russie continuent à le faire maintenant que la guerre froide est terminée. Ces deux voisins du Canada détiennent encore 95 p. 100 environ des armes nucléaires du monde<sup>53</sup>. Les politiques étrangères et de défense des États-Unis et de la Russie ont été façonnées par la guerre froide dans une plus grande mesure encore que celles des autres États. On s'attendait donc à ce qu'ils récoltent les fruits de la fin de la guerre froide, qu'ils révisent leur politique nucléaire respective et abordent la grave question du legs nucléaire de la guerre froide, c'est-à-dire l'excédent d'ogives et de matières fissiles découlant de la réduction des armements. Comme le Comité l'a noté dans son rapport d'avril 1997, le *Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, un des legs les plus dangereux de la guerre froide est la menace environnementale que représentent les bases navales russes dans la région de l'Arctique.

Malgré la réduction de la taille de leurs arsenaux, comme on l'a dit au Comité à Washington, les États-Unis et la Russie n'ont pas encore saisi l'occasion de réfléchir à leur politique nucléaire. Bruce Blair l'a expliqué ainsi : « Aucun changement important ne s'est produit dans l'équation nucléaire États-Unis et Russie — ni dans la planification de la guerre, ni dans les pratiques d'alerte quotidiennes, ni dans le contrôle des armements stratégiques et peut-être même pas non plus dans les attitudes fondamentales<sup>54</sup>. » Jack Mendelsohn, de la Arms Control Association, a convenu qu'une relation typique de dissuasion nucléaire existe encore entre les États-Unis et la Russie. À Washington, il a déclaré au Comité que tant que le fondement politique de leurs relations ne changera pas, ces deux États continueront d'accorder la primauté à leurs forces nucléaires stratégiques.

### Renforcer le processus START

Pendant la guerre froide, on jugeait la parité nucléaire stratégique entre les superpuissances comme étant essentielle à la « stabilité ». Le processus START continue de reposer sur ce principe. Alors que les réductions visées par les négociations START restent vitales, ce principe devient de plus en plus irréaliste, puisque la Russie ne peut pas se permettre de maintenir un arsenal nucléaire comparable à celui des États-Unis. En fait, selon un certain nombre de témoins, les difficultés nucléaires que posent ces deux États sont largement inversées : les États-Unis semblent déterminés à maintenir le statu quo nucléaire, alors que la Russie est incapable de le faire.

Le processus START a produit des avantages réels sur le plan de la sécurité mondiale, mais il est bloqué du fait que la Douma russe a pris le risque d'usurper une politique que soutient le président

<sup>53</sup> Selon William M. Arkin, Robert S. Norris et Joshua Handler, les États-Unis et la Russie possèdent environ 34 570 ogives sur les 36 000 qui existent dans le monde. Cela ne comprend pas les arsenaux de l'Inde, du Pakistan ou d'Israël, mais même en estimant les forces de ces pays au maximum, cela ne changerait pas tellement le nombre total. Voir William M. Arkin, Robert S. Norris et Joshua Handler, *Worldwide Nuclear Taking Stock: Worldwide Nuclear Deployments 1998*, Natural Resources Defense Council, 1998.

<sup>54</sup> Cité dans Jonathan Schell, *The Gift of Time: The Case for Abolishing Nuclear Weapons Now*, Metropolitan Books, New York, 1998, p. 28.

Forces aériennes américaines et maintenant une autorité en matière de systèmes de commandement et de contrôle nucléaires, a déclaré au Comité à Washington qu'en raison de la réduction de l'arsenal nucléaire russe et de la désuétude de ses systèmes d'alerte avancée, de contrôle et de commandement, même une levée de l'état d'alerte modeste permettrait d'assurer une plus grande sécurité nucléaire. De plus, si l'on en arrivait finalement à un système d'alerte zéro, on fixerait une norme internationale qui pousserait tous les États à ne pas maintenir leurs armes nucléaires en état de lancement sur alerte. Il existe également une convergence entre la levée de l'état d'alerte et l'élimination des armes nucléaires à long terme : la levée permanente de l'état d'alerte permettrait d'instaurer une situation qui, en général, reviendrait en fait à une élimination<sup>51</sup>.

Les pages qui suivent contiennent les renseignements sur lesquels se fonde la position du Comité à l'égard de la question de la levée de l'état d'alerte; on y mentionne l'intérêt accru qui se manifeste à l'égard de cette question — avec la publication, par exemple, à l'automne 1998 par l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) de la *Lettre de l'UNIDIR* n° 38. « La levée de l'état d'alerte des forces nucléaires ». Il va de soi que la levée de l'état d'alerte ne peut permettre d'accroître la sécurité et la confiance que si elle est réciproque et vérifiable. Les détails restent à être négociés entre les États, mais c'est pour cette raison que le Comité appuie fermement le concept de la levée de l'état d'alerte de toutes les forces nucléaires.

## RECOMMANDATION 5

Dans l'intérêt d'une plus grande sécurité et stabilité nucléaires et afin d'atteindre l'objectif plus général qu'est l'élimination des armes nucléaires, le Comité recommande que le gouvernement du Canada appuie le concept de la levée de l'état d'alerte, en autant qu'elle soit réciproque et vérifiable, de toutes les forces nucléaires — notamment les arsenaux des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi que des États dotés d'une capacité nucléaire militaire, et qu'il encourage les gouvernements de ces pays à agir en ce sens.

## LES ÉTATS-UNIS ET LA RUSSIE

[... ] malgré la réduction du nombre d'armes et des niveaux d'alerte, les deux pays restent en mesure de placer leurs forces nucléaires en état de préparation immédiate. Cette disponibilité opérationnelle exacerbe inutilement le risque limité mais important d'utilisation erronée ou non autorisée.

Committee on International Security and Arms Control,  
National Academy of Sciences des États-Unis, 1997<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Lee et Schmitz, 1998, p. 8.

<sup>52</sup> *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, 1977, p. 36.

nucléaires du Royaume-Uni, de la France et de la Chine n'ont jamais représenté plus de 5 p. 100 de ceux des superpuissances. Bien qu'il s'agisse d'États dotés de l'arme nucléaire engagés dans le désarmement en vertu du Traité de non-prolifération nucléaire, ces États (« 3 ») ont essentiellement assisté de loin aux négociations sur le contrôle des armes nucléaires et maintenant, sur le désarmement. N'ayant pas accepté les obligations internationales en vertu du TNP ou de régimes équivalents, l'Inde, Israël et le Pakistan (« 3 ») n'ont pas participé du tout à cet exercice.

Les États-Unis et la Russie ont toujours déterminé le rythme et la teneur des mesures de contrôle des armements nucléaires. Les négociations bilatérales entre les États-Unis et la Russie ont permis de mettre fin à la guerre froide dans le contexte du processus START et de réduire pour la première fois le nombre des armes nucléaires stratégiques. Compte tenu des avantages évidents de ce processus pour la sécurité, les témoins ont été unanimes pour dire qu'il devait se poursuivre, de préférence par la ratification immédiate par la Douma russe du traité START II, vieux de cinq ans. Si la Douma continue de faire de l'obstruction, selon Harald Müller, de l'Institut de recherche sur la paix de Francfort, et d'autres, les États-Unis et la Russie devraient néanmoins commencer immédiatement à négocier le traité START III. De même, ils pourraient décider, comme ils l'ont fait pour les armes nucléaires tactiques au début des années 1990, d'adopter des mesures unilatérales réciproques non contraignantes. Bien que moins satisfaisantes, ces mesures ont au moins l'avantage de ne pas lier tout nouveau progrès à l'attente d'une ratification<sup>50</sup>. Cependant, bien que les progrès doivent se poursuivre entre les États-Unis et la Russie, cela n'est pas suffisant. Pour avancer vraiment, il faut dépasser l'approche traditionnelle des « 2 + 3 + 3 ». Les autres États dotés de l'arme nucléaire ne vont probablement pas accepter les réductions négociées de leurs arsenaux tant que les États-Unis et la Russie n'auront pas procédé à de nouvelles réductions. Parallèlement, le Comité croit que le Canada devrait exiger d'eux qu'ils suivent le bon exemple donné par le Royaume-Uni en juillet 1998 et commencent immédiatement à faire preuve de plus de transparence à l'égard de leurs stocks, matières fissiles et doctrine nucléaires.

### *« Levée de l'état d'alerte » des forces nucléaires*

Comme certains l'ont déclaré au Comité, un des moyens particulièrement efficaces de renforcer la sécurité nucléaire et de faire avancer le dossier du désarmement est le concept de la « levée de l'état d'alerte » réciproque des forces nucléaires, laquelle aurait pour effet d'augmenter le temps nécessaire pour la préparation du lancement par rapport aux dispositifs de déclenchement immédiat mis au point pour répondre aux besoins de la guerre froide. Bien que prêtant le flanc à la critique en tant que réponse technique à un problème politique et moral, la levée de l'état d'alerte comporte plusieurs avantages : renforcer la sécurité nucléaire à court terme, sans modifier radicalement les politiques de défense, et instaurer la confiance à long terme, ce qui encouragera de nouveaux progrès. Bruce Blair, un ancien officier chargé du contrôle du lancement des missiles des

50 Voir, par exemple, George Bunn et David Holloway, *Arms Control without Treaties? Rethinking U.S.-Russian Strategic Negotiations in Light of the Duma-Senate Slowdown in Treaty Approval*, Stanford University, Center for International Security and Arms Control, février 1998.



armes nucléaires sera plutôt ramené à la baisse par les événements récents<sup>46</sup>. » Dans ce chapitre, on étudiera chaque Etat séparément, mais leurs politiques sont étroitement liées. Le désarmement nucléaire qui se poursuit aux Etats-Unis et en Russie et la transparence accrue que manifestent le Royaume-Uni, la France et la Chine, ainsi que d'autres mesures prises par ces pays n'entraîneront pas automatiquement l'adoption de politiques plus sûres en Inde, au Pakistan et en Israël, mais sont probablement essentiels à leur réalisation.

### *Réduire l'importance accordée aux armes nucléaires*

Dans ces huit Etats, le problème fondamental demeure l'importance politique et militaire accordée à l'armement nucléaire malgré son coût élevé et les dangers qu'il représente. Pire encore, depuis le milieu des années 1990, cette perception a en fait pris de l'ampleur dans plusieurs Etats, notamment en Russie, aux Etats-Unis, en Inde et au Pakistan. Comme le professeur William Walker l'a expliqué, après les premiers succès en matière de contrôle des armements au début des années 1990, « [...] on en est venu à trouver une utilité accrue (et on a permis de le faire) aux armes nucléaires dans la plupart des huit Etats sinon tous, possédant des programmes nucléaires actifs. Les armes nucléaires n'ont pas retrouvé le rôle central qui leur était attribué pendant la guerre froide — il ne s'agissait pas d'un retour à la case départ — mais elles ont commencé à regagner de l'importance dans certains contextes politiques et militaires<sup>47</sup>. » Le présent rapport insiste sur la nécessité de réduire l'importance politique et militaire de ces armes afin de renforcer la sécurité nucléaire immédiate et de permettre à la collectivité mondiale de poursuivre l'élimination, ou tout au moins l'interdiction des armes nucléaires. Mais il existe un paradoxe : aux termes du TNP, les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire ont convenu d'éliminer finalement leurs armes nucléaires, mais ni ces Etats, ni les trois Etats dotés d'une capacité nucléaire n'ont sérieusement commencé à préparer leur population (ou leurs élites) à accepter ce changement<sup>48</sup>. C'est donc dans les Etats, comme le Canada, qui n'en possèdent pas que l'on est le plus décidé à réduire l'importance des armes nucléaires, alors que c'est dans les Etats où cela est le plus nécessaire que l'on est le moins enclin à le faire : il est donc impératif et urgent d'attirer l'attention du public sur ces questions dans ces Etats.

### *Au-delà du « 2 + 3 + 3 »*

On peut beaucoup mieux comprendre la dynamique du contrôle des armes nucléaires au moyen de ce que l'on a appelé l'« approche 2 + 3 + 3<sup>49</sup> ». Traditionnellement, les négociations se déroulent entre les Etats-Unis et l'Union soviétique/la Russie (« 2 ») de façon bilatérale. Les arsenaux

<sup>46</sup> William Walker, « International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions », *International Affairs*, 74, 3, 1998, p. 520.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 509.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 514.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 512-13.

## Chapitre 2 : Les États dotés d'une capacité nucléaire militaire

*Il faut que nous, puissances nucléaires — et là je parle également pour la France — sachions démontrer que les avantages apparents de la possession d'armes nucléaires sont avant tout des responsabilités et ne nous donnent pas un prestige ou des droits supérieurs à ceux d'autres pays [...]. Les États nucléaires et non nucléaires doivent travailler ensemble sur ces questions [...]. Cela ne doit pas rester un domaine d'exclusivité des États nucléaires.*

Camille Grand<sup>45</sup>

Les progrès réalisés pour réduire et éliminer finalement la menace des armes nucléaires dépend manifestement des politiques des huit États qui les possèdent déjà. Le Comité est pleinement conscient que l'influence bilatérale du Canada dans ce domaine ne saurait être aussi importante que celle qu'il est en mesure d'exercer dans un contexte multilatéral. Mais si la communauté internationale doit influencer le processus de paix et la teneur du programme de désarmement nucléaire, elle doit comprendre la situation et les problèmes dans chacun des cinq États dotés de l'arme nucléaire — les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine — qui ont accepté les responsabilités du désarmement et de la sécurité dans le contexte de la négociation globale du Traité de non-prolifération nucléaire, et dans les trois autres États dotés d'une capacité nucléaire militaire — l'Inde, Israël et le Pakistan — qui ne l'ont pas fait. La terminologie est maladroite, il faut le reconnaître, mais importante : bien que les huit pays soient, sur le plan technique, des « États dotés d'une capacité nucléaire militaire », il est plus exact de désigner les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine comme étant des « États dotés de l'arme nucléaire » pour tenir compte du fait qu'ils ont adhéré au régime international de non-prolifération.

Ces États se sont dotés de l'arme nucléaire dans des conditions différentes, mais le même argument en faveur de leur réduction et de leur interdiction s'applique dans chaque cas : la sécurité et le prestige accrus que cet armement semble fournir sont illusoires ; en fait, il réduit les deux. Les essais nucléaires de mai 1998 ne permettront pas à l'Inde, comme elle le souhaitait, de *hausser* son prestige au niveau de celui des cinq États dotés de l'arme nucléaire. Cela pourrait avoir, en fait, l'effet contraire et diminuer le prestige des huit États. Comme un observateur l'a fait remarquer après les essais, « j'ai l'impression que le prestige politique et psychologique, sinon militaire, associé aux

populaire à l'issue des démarches décisionnelles<sup>43</sup>. » Phillip Penna, de la Canadian Uranium Alliance, a déclaré au Comité que l'importance accordée par la Commission à la nécessité de faire accepter les solutions envisagées à la population s'applique non seulement à cette proposition particulière, mais également à l'ensemble de la technologie nucléaire. Selon lui,

[...] vous y trouverez quelques conseils spécifiques très judicieux sur les questions qui touchent les aspects sociaux de ces technologies. Il ne faut pas oublier que la technologie nucléaire a des répercussions sociales. Nous ne nous sommes pas demandé ce que cela signifiait pour la société et ce que nous aimerions voir se passer au sein de notre société. De quelle façon est-ce que la société aborde ce problème<sup>44</sup> ?

Le Comité convient que le rapport de la Commission d'évaluation environnementale va beaucoup plus loin que la question de l'enfouissement géologique en profondeur des déchets nucléaires.

## RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de prendre d'autres moyens pour mieux renseigner les Canadiens sur l'utilisation civile de la technologie nucléaire et pour accroître la participation du public à l'élaboration des orientations de la politique gouvernementale dans ce domaine. À cette fin, le Comité recommande en outre que le Parlement mène une étude distincte et approfondie sur l'utilisation ici au pays et l'exportation à l'étranger de la technologie nucléaire civile du Canada.

<sup>43</sup> Rapport de la Commission d'évaluation environnementale du concept de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire, *Concept de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire*, février 1998, p. 18.

<sup>44</sup> *Témoignages*, réunion n° 39, 17 mars 1998, p. 33-34.



l'énergie nucléaire est une source d'énergie économique qui, dans la mesure où elle réduit la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, est écologique. Comme l'a dit William Epstein, diplomate canadien à la retraite et militant de longue date du désarmement, en répondant aux questions sur l'énergie nucléaire civile et la vente de la technologie nucléaire à l'étranger :

Sur la question de savoir si je suis en faveur de cesser d'utiliser l'énergie nucléaire, je ne le suis pas, parce que tant que nous n'arrivons pas à obtenir de l'énergie de façon économique en utilisant le soleil, le vent et d'autres choses, nous allons être obligés d'utiliser cette source d'énergie. Cela revient à demander si nous ne devrions pas renoncer à utiliser le pétrole et le gaz parce que ces produits ont tendance à polluer l'atmosphère. Nous ne devrions pas utiliser cette source d'énergie, mais nous pouvons, je crois, renforcer beaucoup la sécurité en exigeant, comme je l'ai déclaré il y a un instant, que les utilisateurs renvoient le carburant utilisé au pays d'origine. L'AIEA a mis en place des mesures de protection beaucoup plus efficaces pour les utilisations pacifiques. Ces mesures pourraient encore être renforcées. Elles ont déjà été resserrées quelque peu avec l'affaire de la Corée du Nord, mais pas suffisamment<sup>41</sup>.

En récupérant son carburant utilisé ailleurs, le Canada pourrait contribuer à atténuer la possibilité d'une nouvelle prolifération des armes nucléaires, mais cela ne ferait que renforcer le premier dilemme sur l'utilisation intérieure de l'énergie nucléaire. Comme on le dit dans un livre de vulgarisation scientifique « la question à laquelle nous faisons tous face est de savoir si notre société est prête à accepter les risques (même limités) associés à l'énergie nucléaire pour obtenir les avantages de l'électricité produite par des réacteurs. Ce n'est pas une question scientifique, mais une question de valeurs — pondérer les coûts par rapport aux avantages<sup>42</sup>. »

Le Comité ne peut pas trancher ce débat, mais les députés ont été frappés par le fait que tant les témoins que ceux qui ont présenté des mémoires, ont réclame plus de renseignements ainsi qu'un débat sur le désarmement nucléaire et l'énergie nucléaire civile. Pendant que se déroulaient les audiences, le rapport de la Commission d'évaluation environnementale du concept de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire, longtemps attendu, a été publié. Ce document fixe des normes encore plus élevées à l'égard de la politique publique dans ce domaine. Mise sur pied en 1989 pour évaluer la proposition d'Énergie atomique du Canada limitée visant le stockage permanent des déchets nucléaires dans des formations géologiques en profondeur, la Commission a souligné qu'une importante distinction devait être faite entre la faisabilité technique de la proposition, qui était adéquate, et la sanction de cette solution par la population, qui ne suivait pas. La Commission a notamment relevé que « Dans certains segments de notre société, on a peur de la technologie nucléaire et on s'en méfie profondément. Le 'facteur de peur' est réel et palpable. Il tient une grande place dans les décisions en matière nucléaire, car il influera sans doute sur la confiance

dans le détroit de Georgia. Bien que le Comité n'ait ni le mandat ni la compétence pour aborder ces questions en profondeur, la question nucléaire comporte aussi des volets touchant la politique intérieure qui sont importants et qui doivent être traités par la société canadienne dans son ensemble.

### *Les préoccupations intérieures soulevées par l'énergie nucléaire civile*

Les préoccupations que suscite l'énergie nucléaire civile en matière d'environnement et de santé au Canada, et en outre dans le monde entier, ont trait à la fois à la sécurité des installations nucléaires, compte tenu de la crainte que ne se produisent des accidents du genre de celui de Tchernobyl, et au problème que pose de façon permanente l'élimination des déchets nucléaires produits par l'exploitation des réacteurs. Le Canada est un chef de file mondial de la technologie nucléaire. En 1996, environ 16 p. 100 de son électricité était produite par des réacteurs nucléaires, dont 21 étaient en exploitation en mars 1997<sup>38</sup>. Les problèmes de transport et d'élimination des déchets nucléaires au Canada restent encore à régler de façon cohérente et définitive. La question de la sécurité du transport jouera un rôle essentiel dans l'adoption éventuelle d'une proposition officielle sur le MOX, ainsi que dans la décision qui devra finalement être prise sur la façon d'éliminer à long terme les déchets nucléaires au Canada. Mais le transport n'est pas actuellement une question pressante puisque seulement environ 5 p. 100 des déchets hautement radioactifs (provenant des réacteurs) produits au Canada jusqu'à présent ont été placés dans des caissons de stockage de surface, alors que le reste (qui remplirait plusieurs piscines olympiques) est actuellement stocké sur les lieux où se trouvent les réacteurs<sup>39</sup>.

Certains témoins ont déclaré au Comité qu'il était impossible de traiter séparément les emplois civils et militaires de l'énergie nucléaire; selon Anne Adelson, de l'organisme La voix des femmes canadiennes pour la paix, « En ce qui nous concerne, il n'y a aucune séparation entre les applications civiles et militaires de l'énergie et des armes nucléaires<sup>40</sup>. » Tous les critiques de l'énergie nucléaire ne vont pas aussi loin, mais la plupart affirment qu'elle n'est ni sûre, ni économique, comme ses partisans le prétendent, et que le gouvernement du Canada devrait l'éliminer progressivement en faveur d'autres sources d'énergie.

Les partisans de l'énergie nucléaire civile font remarquer que le Traité de non-prolifération nucléaire garantit l'accès aux avantages d'une utilisation pacifique de l'atome à tous les États qui sont prêts à accepter un régime de garanties internationales. Du point de vue national, ils affirment que le Canada a déjà de très bons antécédents en matière de sécurité nucléaire — lesquels pourraient encore être meilleurs si l'on investissait davantage et si l'on améliorait la formation — et que

38

Rapport de la Commission d'évaluation environnementale du concept de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire, *Concept de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire*, février 1998, p. 9.

39

Lynne Myers et Alan Nixon, « Les questions nucléaires au Canada », *Points saillants des questions pour la 36<sup>e</sup> Législature*, Direction de la recherche parlementaire, septembre 1997, p. 73.

40

*Témoignages*, réunion n° 39, 17 mars 1998, p. 4.

consensus<sup>36</sup>. Dans le cas du processus d'Ottawa, on a réussi à mobiliser l'opinion publique en insistant plus sur le caractère *humanitaire* que militaire de la question des mines antipersonnel. Cette approche est probablement aussi la clef de la réussite dans le domaine nucléaire.

Par conséquent :

### RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec d'autres États tels ses alliés de l'OTAN et les membres de la « New Agenda Coalition », accentue ses efforts afin de faire avancer le processus de désarmement nucléaire. À cette fin, il doit encourager la participation du public et sensibiliser celui-ci aux coûts exorbitants de la prolifération des armes nucléaires sur les plans humanitaire, environnemental et économique, de même qu'à son incidence sur la paix et la sécurité internationales. Il doit en outre encourager les États dotés de l'arme nucléaire à démontrer leur engagement non équivoque à entamer et à conclure des négociations sur l'élimination de ces armes. S'inspirant du processus d'Ottawa, il devrait également étudier des moyens novateurs de faire progresser le dossier.

## LES DILEMMES QUE POSE LA TECHNOLOGIE NUCLÉAIRE CIVILE À L'ÉCHELON DU CANADA

Depuis un demi-siècle, l'attention s'est portée, à juste titre, sur les dangers des armes nucléaires. L'ancien ambassadeur au désarmement, Doug Roche, a déclaré vouloir maintenir l'attention du Comité sur la « tâche nécessaire d'éliminer complètement les armes nucléaires dans le monde entier », tout en reconnaissant « que l'énergie nucléaire est un dossier connexe, mais distinct<sup>37</sup>. » Mais le Comité a également entendu un nombre important de Canadiens qui se préoccupent plus généralement de l'exploitation de l'énergie nucléaire civile et du soutien qui lui est apporté.

Sur le plan de la politique étrangère, ces préoccupations portent principalement sur la vente, limitée par des contrôles stricts, de la technologie nucléaire canadienne à l'étranger, ce dont on reparlera au chapitre 3, et de l'option dite « MOX », consistant à brûler, pour des raisons de désarmement, l'excédent de plutonium russe et américain dans les réacteurs nucléaires du Canada. ce dont il sera question au chapitre suivant; bien que celles-ci ne touchent pas la puissance nucléaire civile, la Nanose Conversion Campaign et d'autres intervenants ont également fait part au Comité de leurs préoccupations concernant les éventuels problèmes de sécurité nucléaire découlant de la présence de sous-marins américains à propulsion nucléaire dans la zone d'essai de Nanose située

36 Ibid., p. 31.

37 *Témoignages*, réunion n° 23, 5 février, 1998, p. 40.



arme militairement marginale, utilisée un peu partout dans le monde; une interdiction internationale, même si elle n'a pas encore été acceptée par certaines grandes puissances, est toujours très utile. En revanche, une interdiction internationale des armes nucléaires, acceptée uniquement par certains États qui ne les possèdent pas, ne constituerait pas une grande amélioration par rapport à la situation actuelle où les États dotés de l'arme nucléaire se sont engagés à éliminer leurs arsenaux en vertu du TNP. Cela dit, compte tenu des circonstances actuelles, on ne saurait continuer à avancer à pas de tortue. Lorsque le ministre des Affaires étrangères a comparu devant le Comité à la suite des essais nucléaires de l'Inde, il a déclaré que « le Canada poursuivra avec vigueur sa politique de désarmement. Nous ne pouvons permettre un quelconque ralentissement de ce processus et nous avons même ces derniers mois cherché activement à l'accélérer<sup>32</sup>. » Pour ce faire, le Comité croit qu'une des méthodes consisterait à insister davantage sur la définition d'un terrain d'entente et à collaborer avec les États de toutes les régions du monde ayant une optique commune.

La complaisance règne hélas largement dans ce domaine depuis plusieurs années. Le politologue américain Richard Betts a posé la question suivante au début de 1998 : « Après tout, dans l'esprit des gens normaux, quel est le principal soulagement apporté par la fin de la guerre froide ? Ne s'agit-il pas du fait qu'ils sont débarrassés du danger de la guerre nucléaire<sup>33</sup> ? » Tout au moins jusqu'aux essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en mai 1998, les questions nucléaires étaient loin de faire les manchettes; ce sera un défi que d'utiliser la réulsion latente du public à l'égard des armes nucléaires, qui existe dans tous les États, et de la transformer de façon efficace en énoncés de politique et en gestes concrets. Un sondage Angus Reid, réalisé en février 1998, a montré que 92 p. 100 des Canadiens *appuient fortement* ou *appuient plutôt* l'idée que le Canada assume un « rôle de chef de file dans la promotion d'une interdiction internationale des armes nucléaires<sup>34</sup>. »

Selon Joseph Cirincione du Carnegie Endowment for International Peace, qui a témoigné devant le Comité à Washington, même si des sondages semblables indiquent tous que, de l'avis des Américains, réaliser des progrès notables dans le domaine nucléaire serait un legs important de n'importe quel gouvernement, et qu'ils auraient une opinion favorable des politiciens qui en sont responsables, ces convictions n'influencent généralement pas leurs intentions de vote<sup>35</sup>. À New York, le directeur adjoint, bureau du sous-secrétaire général du désarmement des Nations Unies, Evgeniy Gorkovskiy, a rappelé au Comité que le désarmement est une question d'ordre pratique et que l'opinion publique joue un rôle important pour faire avancer les États vers un

<sup>32</sup> L'hon. Lloyd Axworthy, 26 mai 1998, p. 3.

<sup>33</sup> Richard K. Betts, « The New Threat of Mass Destruction », in *Foreign Affairs*, janvier/février 1998, p. 26.

<sup>34</sup> *Canadians' Views on a Global Ban on Nuclear Weapons*, Angus Reid Group Inc., 26 mars 1998, tableau 2.

<sup>35</sup> James Lee et Gerald Schmitz, *Rapport des réunions du Comité tenues à Washington, D.C. et à New York, 29 mars-1<sup>er</sup> avril 1998*, p. 5.

Vu le leadership dont il s'est montré capable lors de la conférence de 1995 sur l'examen et la prorogation du Traité sur la non-prolifération, le Canada est tout désigné pour remplir le rôle de maître d'oeuvre dans l'établissement d'une nouvelle coalition qui se vouerait à l'élimination des armes nucléaires. À titre de fier défenseur du TNP et de membre de l'OTAN, le Canada a le droit et le devoir de parler en faveur de l'élimination des armes nucléaires et de jouer un rôle de premier plan dans la réalisation de cet objectif<sup>29</sup>.

Un mois après le témoignage de l'ancien ambassadeur Roche devant le Comité, un réseau d'organisations internationales de citoyens a lancé une « initiative de moyennes puissances » en vue de poursuivre ce travail.

En fait, bien que ses débuts aient été assombri par les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, il existe déjà un embryon de coalition de ce genre sous la forme de la « New Agenda Coalition » composée du Brésil, de l'Égypte, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Slovénie, de l'Afrique du Sud et de la Suède. Dans une déclaration en juin 1998, ces pays ont souligné les problèmes que continue de poser le désarmement nucléaire et ont demandé que l'on prenne des mesures précises pour y faire face<sup>30</sup>. S'appuyant sur cette déclaration, la Première commission de l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution en novembre 1998, (97 pays en faveur, 19 contre, à l'égard de laquelle 32 pays dont le Canada se sont abstenus). Sur ce point, le Comité tient également compte des témoignages selon lesquels, même si l'on s'accorde sur les objectifs finaux, le système de sécurité internationale reste fondé sur la dissuasion nucléaire, et le Canada doit veiller à ne pas agir trop rapidement dans ce domaine. Comme le colonel Victor Coroy, du Congrès des associations de la Défense, l'a dit au Comité :

Bien que je n'aime pas citer des slogans lorsque je discute d'une question aussi importante, je dois vous rappeler qu'il est impossible de désinventer les armes nucléaires. Pour cette raison d'ailleurs, le CAD conseille au gouvernement de ne pas se hâter lorsqu'il aborde des questions tels la non-prolifération nucléaire, la réduction des armements et les projets d'élimination totale des ogives nucléaires. On commettait une grave erreur si on ne faisait pas preuve de prudence et si on se précipitait aveuglément pour contourner les inefficiences prétendues de la diplomatie à l'ancienne. Les conséquences pourraient être d'enclencher les désastres nucléaires mêmes qu'un grand nombre d'activistes craignent<sup>31</sup>.

Il semble évident que l'on ne peut pas reproduire complètement le processus d'Ottawa dans le domaine du nucléaire et ce, pour un certain nombre de raisons. La première est, bien entendu, que les armes nucléaires ne sont pas des mines terrestres. Les mines terrestres antipersonnel étaient une

29

*Témoignages*, réunion n° 23, 5 février 1998, p. 5.

30

« Towards a Nuclear-Weapon-Free World: The Need for a New Agenda », 9 juin 1998.

31

*Témoignages*, réunion n° 34, 24 février 1998, p. 6.

Canada dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération s'appuient sur la promotion de la sécurité internationale au sens le plus large. Pour ce qui est des armes de destruction massive, qui englobent les armes nucléaires, biologiques et chimiques : « L'objectif du Canada est leur élimination — en s'assurant que ceux qui possèdent des armes de destruction massive en réduisent le nombre et les éliminent et en empêchant d'autres pays de les acquérir ». L'ambassadeur Moher a ajouté que le Canada poursuit ses activités « indéfectiblement, résolument et énergiquement, en tenant compte de l'évolution des questions relatives à la sécurité ».

Tous les Canadiens partagent l'objectif de réduction et d'élimination de ces armes, mais ils ne conviennent pas tous qu'« un processus continu et progressif, qui consiste à défendre fermement, s'il y a lieu, des mesures nationales, bilatérales ou multilatérales, constitue la meilleure façon de progresser et, de fait, la seule possible<sup>28</sup>. » Par conséquent, le gouvernement du Canada rejette comme peu réalistes des mesures telle l'exigence d'un échéancier pour l'élimination des armes nucléaires et comme prématurées d'autres mesures telle une convention sur les armes nucléaires. Les critiques affirment que cette approche « étapist » donne de bons résultats dans certains cas, mais qu'elle ne permet pas de résoudre l'impasse actuelle puisque les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire ne sont pas prêts à s'engager à poursuivre le désarmement nucléaire. Ils soulignent la réussite du « processus d'Ottawa », qui a permis d'interdire le fléau que représentent les mines terrestres antipersonnel en faisant intervenir la société civile, en mobilisant l'opinion publique et en collaborant avec des Etats ayant une optique commune, pour montrer qu'il est possible de dépasser les mécanismes diplomatiques traditionnels et de proposer une démarche semblable dans le domaine nucléaire.

Des témoins comme l'ancien ambassadeur au désarmement, Doug Roche, ont déclaré au Comité que le Canada devrait se joindre à d'autres Etats d'optique commune pour former une coalition de puissances moyennes qui permettrait de faire avancer le dossier international du nucléaire. Pour citer l'ambassadeur Roche :

La guerre froide étant maintenant terminée, le jour des moyennes puissances est venu. L'abolition des armes nucléaires, élément central de la quête gouvernementale mondiale de la sécurité commune, doit être maintenant prise en charge par une nouvelle coalition de moyennes puissances. Cette diplomatie préventive pourrait amener les Etats dotés d'armes nucléaires à renoncer à la folle voie dans laquelle ils se sont engagés. Il faudrait que cette coalition soit composée de divers représentants des groupements onusiens des pays de l'Est, de l'Ouest et du mouvement des non-alignés, ayant déjà fait leurs preuves au chapitre du désarmement et capables de bien s'entendre. Grâce aux efforts conjugués de ses membres, une nouvelle coalition devrait avoir la capacité de jouer un rôle sans précédent à l'égard de la paix.



## RECOMMANDATION 2

Afin de concrétiser ce principe fondamental, le Comité recommande que le gouvernement du Canada produise un énoncé de politique expliquant les liens entre d'une part la politique du Canada touchant la non-prolifération, le contrôle des armes et le désarmement nucléaires, et d'autre part, tous les autres aspects de ses relations internationales. En outre, qu'il favorise l'émergence d'un consensus en tenant le public et les parlementaires canadiens au courant des faits nouveaux dans ce secteur, notamment par les moyens suivants :

- des réunions préparatoires annuelles — tenues, par exemple, sous les auspices du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère — du genre de celles qui ont lieu avec les organisations non gouvernementales et les représentants de la société civile avant la rencontre annuelle de la Commission des droits de l'homme de l'ONU;

- le témoignage public annuel, devant le présent Comité, de l'ambassadeur au désarmement auprès des Nations Unies;

- le renforcement de la coordination entre le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère de la Défense nationale, en commençant par inclure un représentant de la Défense nationale dans les délégations canadiennes auprès des institutions multilatérales sur la non-prolifération nucléaire.

## L'APPROCHE CANADIENNE

*Le défi consiste à créer des conditions dans lesquelles aucun Etat n'estime devoir posséder les armes nucléaires pour garantir sa sécurité. Les améliorations radicales apportées à la sécurité européenne ces dernières années ont montré que cela n'est pas un objectif impossible à atteindre. Mais ce n'est pas une tâche réservée uniquement aux Etats dotés d'armes nucléaires. Tous les Etats ont leur rôle à jouer.*

Ministère de la Défense du Royaume-Uni, juillet 1998<sup>27</sup>

Les experts s'entendent de plus en plus pour insister sur la nécessité de progresser rapidement vers un contrôle des armes nucléaires et sur bon nombre des mécanismes clés nécessaires pour ce faire; par exemple, la « levée de l'état d'alerte » des forces nucléaires, dont il sera question au prochain chapitre. La question suivante est celle de savoir comment les Etats peuvent faire avancer ce dossier. Comme l'ambassadeur Mark Moher l'a expliqué au Comité, la politique et les activités du

possession de ces armes par un Etat, quel qu'il soit, pendant cinq décennies est une menace fondamentale à la sécurité internationale.

Lors d'une discussion sur les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, Sir Michael Quinlan a déclaré au Comité : « De toute évidence, la question revêt maintenant beaucoup plus d'importance à cause de ce qui s'est passé. On a dorénavant l'impression qu'il faut faire vite, ce que je ne déplore pas, bien que je déplore ce qui nous y a poussés, la façon dont les choses se sont passées<sup>25</sup>. » Le Comité convient qu'un des grands défis consistera à transformer le découragement international face à ces essais en politiques axées sur l'avenir qui permettront d'améliorer la paix et la sécurité internationales. Pour sa part, le professeur Holdren a déclaré ce qui suit :

Mais on ne peut pas blâmer uniquement l'Inde et le Pakistan pour cette calamité. Les Etats-Unis et d'autres puissances nucléaires déclarées sont également coupables de ne pas avoir pleinement exploité jusqu'à présent la conjoncture favorable présentée par la fin de la guerre froide pour dévaluer considérablement la devise des armes nucléaires dans le monde des affaires<sup>26</sup>.

Le Comité accepte cette opinion après avoir entendu les experts à Washington et ailleurs dire que la politique globale la plus importante pour le Canada et les autres Etats est de réduire la valeur et la légitimité politiques des armes nucléaires. Des recommandations plus précises figurent dans les chapitres suivants sur les politiques des Etats-Unis, de la Russie et d'autres Etats dotés d'une capacité nucléaire militaire (chapitre 2); prévenir la prolifération des armes nucléaires et autres armes de destruction de masse ainsi que leurs vecteurs (chapitre 3); l'OTAN et les armes nucléaires (chapitre 4); la voie vers la prohibition des armes nucléaires (chapitre 5). Bien que ces recommandations contribuent toutes à l'objectif de réduction et d'élimination progressive de la menace des armes nucléaires, elles ne représentent qu'un élément de cette approche globale et c'est uniquement dans ce contexte qu'elles peuvent être pleinement mises en oeuvre.

Par conséquent :

## RECOMMANDATION I

- Le Comité recommande que le gouvernement du Canada adopte le principe fondamental suivant pour sa politique de non-prolifération, de contrôle des armes et de désarmement nucléaires, à l'intérieur d'un cadre qui englobe tous les aspects — politiques, militaires et commerciaux — des relations internationales du Canada :
  - que le Canada travaille de façon soutenue à réduire la valeur et la légitimité politiques des armes nucléaires, afin de contribuer à l'objectif de leur réduction progressive, puis de leur élimination.

<sup>25</sup> *Témoignages*, réunion n° 61, 4 juin 1998, p. 27.

<sup>26</sup> Holdren, 1998.

Lorsque nous sommes dans un monde où il y a 36 pays ayant des armes nucléaires, ce qui est probablement le nombre de pays qui pourraient faire avancer la technologie nucléaire en ce moment, c'est le monde de la roulette, où il n'y a que le hasard et c'est par pur hasard si vous n'utilisez pas les armes nucléaires<sup>22</sup>.

Le général Andrew Goodpastor, ancien commandant en chef des Forces alliées en Europe, a fait remarquer que la dissuasion devra finalement être remplacée par une « garantie » qui « . . . implique l'établissement d'un consensus entre les puissances nucléaires et les Etats non dotés de l'arme nucléaire, un consensus axé sur une réduction très importante du rôle des armes nucléaires dans les plans et les politiques de sécurité »<sup>23</sup>. Cette transition politique ne sera pas facile, mais compte tenu de la situation actuelle, on peut préconiser avec force la réduction plus rapide de la dépendance à l'égard des armes nucléaires, même en s'appuyant sur les attitudes traditionnelles pour ce qui a trait à la « sécurité nationale ». Comme l'universitaire américain Michael Mazarr l'a souligné en 1997, « l'argument en faveur du contrôle des armes nucléaires ne repose plus, s'il l'a jamais fait, sur de faibles appels à l'unité de l'humanité et à la nécessité de la coopération internationale. Il peut maintenant s'appuyer sur la liste réaliste des intérêts américains et ceux des alliés<sup>24</sup>. » Selon de nombreux analystes, le plus évident de ces facteurs est le suivant : un renversement de la situation qui n'oblige plus les Etats-Unis et l'OTAN, comme pendant la guerre froide, à dépendre des armes nucléaires pour compenser l'infériorité des armes conventionnelles; les Etats-Unis, même sans ses alliés, bénéficient actuellement d'une telle supériorité militaire conventionnelle qu'ils n'ont pas besoin des armes nucléaires, sauf à titre de dissuasion à l'égard de l'arsenal nucléaire des autres. Dire qu'elles sont encore utiles ne peut qu'encourager d'autres Etats à acquérir ces armes ou leur solution de rechange plus simple, les armes biologiques et chimiques.

## RÉDUIRE L'IMPORTANCE POLITIQUE DES ARMES NUCLÉAIRES

Les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire déclarés et leurs alliés sont traditionnellement d'avis que la possession de l'arme nucléaire ne menace pas la sécurité internationale. Le Comité convient que tant que la sécurité internationale reste fondée sur le statu quo nucléaire, il ne sera pas possible d'en arriver à un abandon volontaire immédiat. En même temps, il fait sienne la mise en garde suivante : il ne faut pas que, pour ceux qui s'engagent à avoir pour objectif l'élimination « ultime » des armes nucléaires, cela veuille dire « jamais ». Les membres du Comité ont des opinions différentes sur la question de l'échéancier du désarmement nucléaire, mais ils demandent tous que des progrès importants soient réalisés rapidement. Le monde est aux prises avec la menace des armes nucléaires depuis cinq décennies, mais la chance peut tourner. Il faut bien comprendre que la

22

*Témoignages*, réunion n° 67, 11 juin 1998, p. 17.

23

Andrew J. Goodpastor, général, *Shaping the Nuclear Future: Toward a More Comprehensive Approach*, Occasional Paper, The Atlantic Council of the United States, décembre 1997, p. 1.

24

Michael J. Mazarr, « The Notion of Virtual Nuclear Arsenals », 1997, p. 4.



Le concept fondamental de la dissuasion est simple : il s'agit de persuader quelqu'un de s'abstenir de prendre une mesure non souhaitable en lui montrant que le fait de la prendre entraînera une réaction dont les inconvénients l'emporteront largement sur les avantages. Cette notion a toujours joué un rôle dans la gestion des relations humaines<sup>20</sup>.

Pourtant, d'anciens chefs militaires, comme le général George Lee Butler, qui, à titre de commandant du Commandement stratégique des États-Unis de 1992 à 1994, avait la responsabilité de toutes les forces de dissuasion nucléaires des États-Unis, ont fait remarquer que la notion de dissuasion est devenue beaucoup plus dangereuse en passant du contexte conventionnel au contexte nucléaire. Au début de 1998, le général Butler soulignait ce qui suit :

Compte tenu des réalités, qui sont plus claires, des risques, qui sont plus nettement définis et des coûts, qui sont beaucoup mieux évalués, je vois la dissuasion sous un tout autre jour. Reprise du lexique de la guerre conventionnelle, cette simple définition d'un état de préparation militaire suffisant est devenue la recette d'une catastrophe absolue. Elle est fondée sur une litanie de suppositions injustifiées, d'affirmations non prouvées et de contradictions logiques [ . . . ]

La dissuasion nous mène sur un terrain glissant. C'est une notion qui n'est ni stable, ni statique et ses ruses ne peuvent être contenues. Elle est à la fois maître et esclave. Elle séduit le scientifique, mais se plie à sa création. Elle sert les fins du mal autant que celles des nobles intentions. Elle affirme la culpabilité de l'innocent comme celle du coupable. Elle offre un abri sémantique facile aux armes nucléaires en masquant les horreurs de leur emploi avec les voiles de l'infailibilité. Au mieux, il s'agit d'un pari qu'aucun mortel ne voudrait prendre. Au pire, elle appelle la mort à une échelle qui rivalise avec le pouvoir du Créateur<sup>21</sup>.

De semblables arguments, bien que peut-être moins catégoriques, qui avaient été présentés sur les dangers de la dissuasion dans le contexte des superpuissances et de la guerre froide, ne peuvent qu'être renforcés par la nouvelle prolifération des armes nucléaires. L'expert français de la défense, Camille Grand, a déclaré au Comité :

Une blague, dite par un diplomate, éclaire bien la situation. Lorsque le jeu nucléaire est joué par deux intervenants, c'est exactement comme les échecs : vous connaissez les règles et il y a peu de place pour la chance; vous pouvez faire des erreurs, mais habituellement vous restez dans un petit espace de 36 cases noires et blanches. Lorsque vous jouez à cinq, c'est plutôt comme une partie de cartes, quelque chose comme le poker, où il y a encore des règles, mais où le risque d'un problème est plus élevé et vous devez vous fier à votre chance d'avoir les bonnes cartes et de donner les bonnes réponses. Mais il y a encore beaucoup de règles.

20

Sir Michael Quinlan, *Thinking About Nuclear Weapons, RUSI Whitehall Paper Series*, Royal United Services Institute for Defence Studies, 1997, p. 12.

21

Lee Butler, général, « The Risks of Deterrence: From Superpowers to Rogue Leaders », Washington, D.C., The National Press Club, 2 février 1998, p. 4-6.

187 des Etats du monde, selon laquelle la prolifération continue des armes nucléaires après 1967 est contraire aux intérêts de la paix et de la sécurité mondiales. Le fait que l'Inde et le Pakistan aient choisi de remettre directement en cause ce consensus exige que la communauté internationale exerce des pressions vigoureuses, unifiées et constantes afin que ces deux pays suivent l'exemple de l'Afrique du Sud au début des années 1990, démantèlent leurs arsenaux et leurs programmes nucléaires et ratifient le TNP en tant qu'Etats non dotés d'armes nucléaires.

Alors que l'Inde et le Pakistan assument la principale responsabilité de leur action dangereuse, les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire, et d'ailleurs tous les Etats signataires du TNP, sont coupables de ne pas avoir agi assez rapidement et de leur avoir donné, ainsi qu'à d'autres proliférateurs éventuels, une excuse pour se joindre au club nucléaire par leur inaction en matière de désarmement. Dans le rapport mentionné plus haut, John Holdren, président du Comité on International Security and Arms Control de la National Academy of Sciences, faisait remarquer après les essais :

Il n'est pas certain qu'un leadership plus fort et moins d'hypocrisie de la part des Etats-Unis et d'autres puissances nucléaires déclarées auraient empêché ces deux pays de procéder à leurs essais, compte tenu des tensions et des pressions politiques internes en jeu. Mais il devrait être évident que l'intransigence des grands Etats dotés d'armes nucléaires, à propos de leurs propres arsenaux nucléaires, renforce la position des factions pronucléaires dans les Etats au seuil de la nucléarisation, affaiblissant les arguments contre ces armes et donnant un nouvel élan à la prolifération. Si nous n'admettons pas cette réalité et si nous n'agissons pas pour y remédier, nous faisons considérablement grossir le risque que les dernières folies nucléaires ne soient pas les dernières<sup>18</sup>.

Les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire légalement reconnus, qui possèdent encore presque la totalité des armes nucléaires mondiales, ne sont pas encore prêts à abandonner le concept de la dissuasion nucléaire, qui est le fondement de leur politique en matière de sécurité. D'autre part, ils ne savent probablement pas *comment* ils pourraient le faire en toute sécurité. Comme le Royaume-Uni l'a admis dans un document d'information accompagnant son *Defence Review* de juillet 1998 :

[...] La dissuasion nucléaire reste encore une question complexe et portant à controverse en raison des terribles conséquences de l'emploi des armes nucléaires. Il n'y a pas de réponse facile. Le monde serait un endroit plus sûr si ces armes n'étaient pas encore nécessaires, mais les conditions d'un désarmement nucléaire total n'existent pas encore<sup>19</sup>.

Sir Michael Quinlan, un haut fonctionnaire britannique qui a été étroitement impliqué dans le dossier nucléaire pendant des décennies et qui a témoigné devant le Comité, a fait remarquer que

18 John P. Holdren, « Nuclear Proliferation and United States Responsibilities », 29 mai 1998, repris dans une version légèrement modifiée dans le *Chicago Tribune*, le 2 juin 1998.

19 Royaume-Uni, ministère de la Défense, *Strategic Defence Review*, Supporting Essay Five: « Deterrence, Arms Control and Proliferation », juillet 1998, p. 1, site Web du ministère de la Défense.

le fait qu'aucune arme nucléaire n'a été utilisée dans un but destructeur depuis 1945. Selon lui « cela explique largement l'insouciance avec laquelle la plupart des gens acceptent (et bon nombre, en fait, appuient) l'existence de milliers d'armes nucléaires prêtes à être utilisées. Malheureusement, la période de non-emploi qui dure maintenant depuis un demi-siècle pourrait prendre fin à tout moment<sup>15</sup>. »

Étant donné que tous les États signataires du TNP acceptent l'objectif de réduire et, finalement, d'éliminer la menace nucléaire, la question, à un certain niveau, se résume simplement à trouver le moyen de passer d'une étape à l'autre; mais la chose ne se réduit pas à un choix entre le statu quo et la réussite éventuelle; la situation est beaucoup plus compliquée. Les éléments suivants ont fait considérablement monter les enchères : le fait que les États dotés de l'arme nucléaire refusent de s'engager dans des discussions sur le désarmement nucléaire allant au-delà du processus START; les dangers nucléaires très réels qui découlent de la désintégration continue de la Russie, ce à quoi on reviendra au chapitre 2; la menace directe pour le régime de non-prolifération nucléaire que posent les essais nucléaires auxquels l'Inde et le Pakistan ont procédé en mai 1998. Comme de nombreux observateurs l'ont fait remarquer, cela pourrait éventuellement empêcher de prévenir la prolifération non seulement des armes nucléaires, mais aussi des armes biologiques et chimiques<sup>16</sup>. Comme le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, l'a dit dans une déclaration adressée au Comité en mai 1998 :

Pour préserver l'intégrité du régime de non-prolifération si essentiel à la sécurité internationale, les États non dotés d'armes nucléaires comme le Canada doivent prendre l'initiative afin d'éviter qu'une tendance naissante visant à défendre l'existence des armes nucléaires, fondée sur ce que j'appellerais une « nouvelle *realpolitik* nucléaire », ne vienne compromettre nos efforts en faveur de ce régime. Par « nouvelle *realpolitik* nucléaire », j'entends l'ensemble des arguments politiques et ceux touchant la sécurité — les nouveaux comme ceux qui ont été revus — énoncés par des proliférateurs comme l'Inde ainsi que par des États dotés d'armes nucléaires pour justifier la prolifération ou la conservation d'armes nucléaires — même en nombre réduit<sup>17</sup>.

Après avoir passé des mois à étudier ces questions, le Comité se rallie à cette opinion. L'Inde et le Pakistan (tout comme Israël) avaient refusé de signer le TNP, mais étaient largement reconnus comme des États dotés d'une capacité nucléaire militaire. Par conséquent, leurs essais peuvent ne pas avoir changé grand chose sur le terrain tant que l'on peut les persuader de ne pas *déployer* d'armes nucléaires. Dans une perspective plus large, le TNP intègre l'opinion bien claire, émise par

<sup>15</sup> Fred Iklé, « Avant-propos » dans Michael J. Mazarr ed., *Nuclear Weapons In a Transformed World: The Challenge of Virtual Nuclear Arsenals*, St. Martin's Press, New York, 1997, p. IX-X.

<sup>16</sup> Voir par exemple Wolfgang K. H. Panofsky, « Dismantling the Concept of 'Weapons of Mass Destruction' », *Arms Control Today*, avril 1998, p. 3.

<sup>17</sup> L'hon. Lloyd Axworthy, 26 mai 1998, p. 2.



grands experts en ce domaine. La Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires, par exemple, sous l'égide du gouvernement australien, a présenté des arguments très convaincants pour montrer qu'il fallait saisir cette occasion singulière de s'orienter vers une nouvelle réduction et finalement, l'élimination des armes nucléaires. Selon son rapport final :

La Commission de Canberra est persuadée qu'il faut déployer des efforts immédiats et résolus pour débarrasser le monde des armes nucléaires et de la menace qu'elles représentent. Le pouvoir destructeur des armes nucléaires est immense. Tout emploi serait catastrophique [...]

La fin de la guerre froide a créé un nouveau climat propice à une action internationale visant à éliminer les armes nucléaires, une nouvelle possibilité. Elle doit être exploitée rapidement ou elle sera perdue<sup>13</sup>.

Malgré ces réussites et une fois les premières réductions effectuées et l'opinion publique ainsi que l'intérêt politique détournés de ces questions, le mouvement en faveur du contrôle des armes nucléaires et du désarmement s'est considérablement ralenti. L'exemple le plus remarquable est le refus par la Douma russe (pour toutes sortes de raisons) de ratifier le traité START II, ce qui a empêché son entrée en vigueur et retardé les négociations de START III. Les Etats non alignés n'ont pas réussi à faire adopter un échéancier pour l'élimination des armes nucléaires et la Conférence sur le désarmement (établie à Genève), a piétiné, les Etats dotés de l'arme nucléaire refusant même la suggestion du Canada et d'autres d'établir un comité ad hoc chargé d'étudier en profondeur les questions liées au désarmement nucléaire. Malgré l'adoption en 1995, à la Conférence d'examen et de prorogation du TNP, d'un ensemble de décisions, y compris un processus d'examen renforcé, un énoncé de principes et d'objectifs pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement et une résolution connexe sur le Moyen-Orient, les progrès ont été très modestes lors des réunions du Comité préparatoire de 1997 et de 1998 en vue de la prochaine étude du Traité en l'an 2000.

## FAIRE MONTER LES ENCHÈRES

En 1946, le politologue américain Bernard Brodie écrivait que « tout ce qui concerne la bombe atomique est obscurci par le double fait qu'elle existe et que son pouvoir destructeur est absolument énorme<sup>14</sup>. » Cinq décennies plus tard, Fred Iklé, ancien sous-secrétaire de la Défense de l'administration Reagan, faisait remarquer que les « trois faits incontestables » qui dominent à l'heure actuelle tout ce qui a été dit et fait à propos du problème de l'armement nucléaire sont les suivants : l'existence d'arsenaux massifs d'armes atomiques, dont bon nombre sont mille fois plus destructrices que les deux bombes utilisées en 1945; le fait qu'en raison de leur savoir-faire scientifique et technologique, au moins trois douzaines de nations sont maintenant techniquement capables de construire un arsenal de 10 à 100 armes nucléaires dans les 3 à 5 ans si elles le souhaitent;

<sup>13</sup> *Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons*, août 1996, « Executive Summary », p. 9-10.

<sup>14</sup> Cité dans Fred Kaplan *The Wizards of Armageddon*, Simon and Schuster Inc., New York, 1983, p. 32.

prorogé sans condition. Un des éléments importants de cette prorogation a été l'engagement d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) proscrivant tous les essais de ce type. Ce Traité a finalement été négocié en 1996, bien que le refus de l'Inde de le signer ait compliqué son entrée en vigueur.

Une campagne de 10 ans visant à contester la légalité des armes nucléaires a également porté fruit en 1996 avec la publication par la Cour internationale de Justice (CIJ) d'un avis consultatif complexe. Dans une décision partagée, remportée par le vote du président, la Cour a déclaré que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires « serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire. » Toutefois, au vu de l'état actuel du droit international ainsi que des éléments de fait dont elle dispose, la Cour a dit qu'elle ne peut cependant conclure de façon définitive que « la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle sa survie même d'un Etat serait en cause. Le Canada n'a pas appuyé le renvoi de ces questions à la Cour, avançant que des sujets aussi fondamentaux que la sécurité nationale et internationale et le désarmement nucléaire sont essentiellement de nature politique et doivent être abordés et négociés par les gouvernements. Mais le Canada et d'autres pays se sont réjouis de la confirmation unanime par la Cour des obligations des cinq Etats dotés de l'arme nucléaire, soit « de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace » (*Le soulignement, par l'italique, est un ajout du Comité*).

Les réactions à l'avis consultatif exprimées devant le Comité ont été diverses : même si de nombreux témoins ont dit que ses conséquences, en ce qui concerne les politiques nucléaires, étaient importantes, le professeur Paul Butaux, de l'Université du Manitoba, a rejeté l'idée que le problème des armes nucléaires pouvait être traité comme une question de droit intérieur; selon lui, il existe une « fausse idée très répandue voulant que le droit international soit de même nature que le droit municipal ou le droit national<sup>11</sup>. » Par ailleurs, le professeur Yves Le Bouthillier, de l'Université d'Ottawa, a soutenu « qu'il existe un vaste consensus que cet avis constitue un apport important dans la lutte pour le désarmement. » Ce consensus repose sur deux constats tirés de l'avis : (1) le fait que le recours à l'arme nucléaire ne se justifie que dans une situation extrême (et peut-être même pas dans un tel cas), et (2) l'obligation pour tous les Etats de négocier et de conclure un accord pour un désarmement nucléaire complet<sup>12</sup>.

Profitant de la fin de la guerre froide et de l'élan créé par ces autres événements, le milieu des années 1990 a vu également la création d'un certain nombre de commissions réunissant les plus

11

*Témoignages*, réunion n° 24, 10 février 1998, p. 22.

12

Yves Le Bouthillier, professeur, « La politique du Canada sur l'emploi de l'arme nucléaire à la lumière de l'avis de la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi de l'arme nucléaire », février 1998, p. 1.

Malgré cet engagement à l'égard de l'élimination à long terme des armes nucléaires, le climat de la guerre froide n'offrait guère de raison de croire qu'il s'agissait d'un objectif réalisable. Mais la fin de la guerre froide a amené ce que l'organisme Project Ploughshares et d'autres ont caractérisé comme une ouverture vers la réalisation progressive de cet objectif. Après des décennies de frustration, l'amélioration du contexte de la sécurité, l'intérêt du public et la volonté politique qui en a résulté ont permis de faire des progrès rapides et importants sur un certain nombre de fronts. Les accords passés entre les superpuissances pendant la guerre froide ont permis de limiter la croissance des arsenaux nucléaires, mais c'est l'accord de 1987 sur la Force nucléaire à portée intermédiaire (FNI), qui interdisait tous ces types d'armes, qui a réellement amorcé le début de leur réduction. Les arsenaux (stratégiques) à longue portée des États-Unis et de l'Union soviétique ont dominé les discussions sur la sécurité pendant toute la guerre froide. Grâce au processus de réduction des armes stratégiques (START), ces arsenaux devaient être réduits de 10 000 ogives déployées pour chaque pays à 6 000, en vertu de START I, puis entre 3 000 et 3 500 chacun, en vertu de START II et même entre 2 000 et 2 500 chacun, en vertu de START III, dont la négociation est à venir. Les préoccupations suscitées par les armes nucléaires de courte portée moins bien protégées (sous-stratégiques ou tactiques) déployées dans les diverses républiques de l'Union soviétique en désintégration ont poussé les États-Unis et l'Union soviétique à prendre rapidement des mesures unilatérales réciproques pour rapatrier la plupart de ces armes sur leurs territoires nationaux; toutes les armes nucléaires tactiques soviétiques ont été renvoyées en Russie et la plupart des armes américaines aux États-Unis. Au cours de la dernière décennie, grâce à ces réductions cumulatives, les arsenaux nucléaires mondiaux ont diminué presque de moitié, de 70 000, leur nombre maximum. Il s'agit d'une réalisation exceptionnelle; mais comme le Comité on International Security and Arms Control de la National Academy of Sciences des États-Unis le faisait remarquer en 1997, la capacité destructrice des armes nucléaires modernes est telle que la détonation en Russie d'à peine 20 ogives de missiles balistiques à lanceur sous-marin américains pourrait encore détruire complètement les 12 plus grandes villes de Russie et tuer 25 millions de personnes<sup>10</sup>.

En plus de ces importantes réductions nucléaires bilatérales de la part des États-Unis et de la Russie, la fin de la guerre froide a également été marquée par des progrès sur le front multilatéral. Après des années d'attente et parfois de débats houleux, le Traité de non-prolifération nucléaire de 1995, la pierre angulaire des efforts internationaux visant à prévenir la prolifération des armes nucléaires et à engager les cinq États dotés de l'arme nucléaire à éliminer ces armes, a été renforcé et

9

En raison du secret qui entoure traditionnellement les programmes d'armes nucléaires, on ne peut que se fier à des estimations, comme celles contenues dans le rapport de mars 1998 du Natural Resources Defense Council (E.-U.), *Taking Stock: Worldwide Nuclear Deployments* 1998.

10

Committee on International Security and Arms Control, U.S. National Academy of Sciences, *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, National Academy Press, Washington, D.C., 1997, p. 43.



renforcent mutuellement, que le Canada examine la question de l'avenir des armes nucléaires<sup>6</sup>.

La communauté internationale s'est rendu compte du danger des armes nucléaires dès janvier 1946, puisque la première résolution des États membres des Nations Unies, adoptée à l'unanimité, a été la proposition des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et du Canada visant « l'établissement d'une commission chargée de traiter des problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique ». Cette proposition n'a pas été retenue compte tenu de l'émergence de la guerre froide qui a encouragé l'accumulation, par les superpuissances, d'arsenaux nucléaires massifs, représentant jusqu'à 70 000 armes; il est impossible de quantifier, à l'échelle mondiale, les coûts des armes nucléaires sur les plans humanitaire, environnemental et économique; cependant, dans une étude importante publiée par la Brookings Institution vers le milieu de 1998, on estimait que, de 1940 à 1996, les États-Unis avaient consacré (en dollars américains constants de 1996) presque 5,5 billions de dollars aux programmes d'armes nucléaires et autres programmes d'armement<sup>7</sup>. À la fin des années 1960, le danger que posaient les arsenaux existants et la crainte de voir la prolifération des armes nucléaires s'étendre à peut-être 25 ou 30 États avant la fin des années 1970, exigeaient des mesures urgentes. C'est dans le contexte des négociations complexes du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), auquel on reviendra au chapitre 3, que la communauté internationale a convenu de limiter l'utilisation des armes nucléaires aux cinq États dotés de l'arme nucléaire — les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine — qui avaient déjà procédé à des essais avant 1967. Le Traité obligeait également ces cinq pays à oeuvrer pour mettre fin à la course aux armements nucléaires, l'objectif ultime étant leur élimination. L'Inde et d'autres États se sont plaints depuis que le TNP, en légitimant le fait de limiter la possession des armes nucléaires aux cinq États membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, est discriminatoire envers les autres pays. Ce point de vue a cependant été contesté par l'ambassadeur Thomas Graham qui, en tant que représentant spécial du président pour le contrôle des armes, la non-prolifération et le désarmement, a dirigé les efforts américains en vue de proroger le TNP en 1995 et qui a comparu devant le Comité lors de ses audiences à Washington. Il a fait remarquer en mai 1998 que « le fait qu'il existait cinq États dotés des armes nucléaires avant que l'on prenne des mesures est une question de circonstances historiques et non un privilège particulier<sup>8</sup>. »

<sup>6</sup> Mark Moher, « La Cour internationale de Justice, l'OTAN et le Canada : L'avenir des armes nucléaires : Conséquence pour le Canada », discours devant le Forum du Groupe canadien Pugwash, Ottawa, 18 octobre 1997, p. 2 et 3.

<sup>7</sup> Voir Stephen I. Schwartz, « Overview of Project Findings », 30 juin 1998, dans *The Hidden Cost of Our Nuclear Arsenal*, page Web de la Brookings Institution. Cet exposé se fonde sur l'ouvrage intitulé, *Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons Since 1940*, Brookings Institution Press, 1998.

<sup>8</sup> Thomas Graham Jr., ambassadeur, « South Asia and the Future of Nuclear Non-Proliferation », *Arms Control Today*, mai 1998, p. 3.

gouverne et la direction du MAECI. Il serait utile qu'un représentant du MDN puisse se joindre aux délégations canadiennes présentes aux tribunes multilatérales de non-prolifération, [aux frais du MDN] dans le but de faire rapport sur les évaluations des positions de la communauté internationale qui pourraient ensuite être prises en compte dans nos interventions au sein de l'OTAN<sup>4</sup>.

Le Comité commence par reconnaître l'avantage d'obtenir un consensus politique pour soutenir les efforts du Canada en matière de non-prolifération, de contrôle des armes et de désarmement sur la scène internationale, conscient de la nécessité de répondre aux appréhensions et aux inquiétudes profondes du public suscitées par l'ère nucléaire. Dans les pages suivantes, le Comité formulera donc des recommandations visant à assurer une contribution permanente du public et des parlementaires à la politique du gouvernement ainsi que la meilleure coordination possible des initiatives que prennent les ministères fédéraux pour exécuter cette politique. Le Canada a déjà beaucoup fait dans ce domaine, mais la conjoncture internationale difficile du moment exige une nouvelle réflexion et un leadership courageux pour faire face aux dilemmes nucléaires qui menacent les objectifs de sécurité du Canada au cours du prochain siècle.

## L'ARME NUCLÉAIRE ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

*J'ai du mal à croire que nous allons entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle en voyant le sous-continent indien répéter les pires erreurs du XX<sup>e</sup> siècle, lorsque nous savons que cela n'est pas nécessaire pour assurer la paix, la sécurité, la prospérité, la grandeur ou les réalisations d'un pays.*

Bill Clinton, président des États-Unis, mai 1998<sup>5</sup>

La paix et la sécurité internationales sont des priorités pour tous les États, et le désarmement a toujours été un moyen important de les mettre en oeuvre plutôt qu'une fin en soi. Comme Mark Moher, ambassadeur du Canada au désarmement auprès des Nations Unies, l'a expliqué en 1997 :

L'objectif ultime du Canada. . . est l'abolition de la guerre. Aux yeux du Canada, sa réalisation exige deux types de mesures. D'abord, il importe d'utiliser tous les moyens possibles pour améliorer la sécurité — par la prévention et la résolution des conflits et par le maintien de la paix. . . Deuxièmement, il faut promouvoir aussi efficacement que possible les mesures visant à faire progresser le contrôle des armements, le désarmement et la non-prolifération. C'est dans ces deux perspectives, qui se

4 *Témoignages, réunion n° 27, 12 février 1998, p. 5. (Les renvois aux témoignages enregistrés devant le Comité seront indiqués ci-après sous cette forme abrégée.)*

5 « Quote . . . Unquote », *Montreal Gazette*, 31 mai 1998, p. A8.

sur la licéité [légalité] de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires. Plutôt que d'essayer de refaire ce travail, qui a éclairé le débat nucléaire ces dernières années, le Comité espère obtenir le soutien politique nécessaire pour renforcer bon nombre des conclusions auxquelles il a abouti. Comme le rapport le montrera clairement, en dehors de questions techniques importantes, le défi de l'arme nucléaire reste fondamentalement un problème *politique*. Pourtant, les législateurs de la période de l'après-guerre froide n'ont pas suffisamment contribué au débat. Le Comité espère que ce rapport permettra en partie de combler cette lacune et que sa contribution sera utile au gouvernement du Canada, et aussi, peut-être, par rapport à une perspective plus large. Comme Tariq Rauf, expert canadien en désarmement, l'a souligné dans sa présentation au Comité, les efforts importants déployés par le Canada dans ce domaine

... pourraient bénéficier considérablement d'un appui visible de haut niveau de la part de nos chefs politiques et du Parlement du Canada, parlant tous d'une même voix. . . à propos de la non-prolifération des armes nucléaires, du contrôle des armements et du désarmement, les leaders politiques du Canada doivent assumer la responsabilité de travailler à l'élaboration d'un consensus multipartite. Pour paraphraser un aphorisme bien connu, les questions de non-prolifération des armes nucléaires, de contrôle des armements et de désarmement sont trop importantes pour qu'on les livre aux caprices de la politique des partis<sup>3</sup>.

Au-delà de la recherche d'un soutien politique et d'un consensus public, M. Rauf a avancé que l'élaboration des orientations de politique et le processus décisionnel au sein du gouvernement doivent être améliorés afin d'établir une position canadienne solide et cohérente. Ses propositions précises citées ci-dessous valent la peine d'être notées dès le départ car elles s'appliquent à tous les aspects de la politique nucléaire actuelle et à venir. Il a poursuivi en ces termes devant le Comité :

Dans de nombreux pays membres de l'OTAN, et j'affirmerais même au Canada, les diplomates et les planificateurs de la défense ont tendance à oeuvrer au sein de deux solitudes. . .

À mon avis, ce qu'il faut pour le Canada, c'est qu'à la fois le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense nationale fassent valoir nos points de vue sur les armes nucléaires d'une façon coordonnée et énergique, traduisant aussi bien nos propres engagements internationaux que ceux de nos alliés de l'OTAN. Dans la pratique, cela pourrait impliquer des choix difficiles entre nos engagements de non-prolifération, de contrôle des armes et du désarmement, légalement exécutoires sur le plan international, et nos obligations vis-à-vis de l'Alliance.

Dans ce contexte, le Comité devrait envisager de recommander qu'un processus interministériel de consultation et de coordination soit mis sur pied entre le MAECI et le MDN en vue de coordonner et d'harmoniser nos politiques sur la non-prolifération multilatérale et le contrôle des armes avec nos positions au sein de l'OTAN, sous la



plus grande menace pour la sécurité du Canada et du monde entier, il exhorte l'OTAN à adopter une politique de « non-emploi en premier ».

### **Parti progressiste-conservateur du Canada**

Les députés du Parti progressiste-conservateur du Canada sont d'avis que l'élimination complète des armes nucléaires est un objectif idéal que le Canada devrait s'efforcer d'atteindre. Toutefois, pour demeurer crédible dans sa démarche à l'égard du désarmement nucléaire, le Canada doit tenir compte de la réalité mondiale actuelle.

Bien qu'ils appuient les objectifs généraux du rapport, les députés du Parti progressiste-conservateur du Canada ne sont pas convaincus que le concept de « puissance souple » renforce la sécurité mondiale et accélère le désarmement, et qu'il fournisse toutes les réponses au Canada.

Les députés du Parti progressiste-conservateur estiment également que le Canada doit continuer volontiers de faire partie de l'Alliance de l'Atlantique Nord et réitérer son appui à l'OTAN, principal organisme de sécurité au monde, et qu'il doit agir en conséquence dans ses relations avec les autres pays membres. Il faut donc que le Canada envisage avec grande prudence toute modification de la stratégie nucléaire de l'OTAN, en particulier le concept de levée de l'état d'alerte des forces nucléaires en raison de l'absence de programmes viables de vérification en ce moment.

### **Parti libéral**

Les membres du Parti libéral appuient l'idée générale du rapport et souscrivent à toutes ses recommandations. En ce qui concerne en particulier la recommandation 15 sur l'OTAN et la politique nucléaire, ils reconnaissent que la question mérite d'être soulevée en tant qu'élément de l'examen du Concept stratégique. Ce faisant, ils ne veulent pas, cependant, préjuger de la décision que les États membres de l'OTAN doivent prendre collectivement sur des questions comme l'utilisation en premier des armes nucléaires.

Par conséquent, le rapport vise un équilibre délicat. À l'instar du Henry L. Stimson Center de Washington, qui cherche à recenser des « étapes pragmatiques vers des objectifs idéaux », le Comité a voulu offrir des recommandations pratiques et ciblées pour faire avancer le dossier de la sécurité nucléaire et du désarmement progressif, tant à court qu'à long terme.

Au cours de cet examen, le Comité a eu le privilège d'entendre les déclarations passionnées d'hommes politiques et de chefs militaires à la retraite et a pu également puiser dans un grand nombre de travaux récents, notamment le rapport de 1997 intitulé *The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy*, rédigé par le Committee on International Security and Arms Control (CISAC) de la National Academy of Sciences des États-Unis, le rapport de 1996 de la Commission de Canberra sur l'élimination des armes nucléaires et l'avis consultatif de 1996 de la Cour internationale de Justice

L'élimination des armes nucléaires, le but ultime déclaré de l'ensemble de la communauté internationale, exigera du temps et des efforts. Néanmoins, il importe plus que jamais de poursuivre cet objectif. Comme l'a exprimé en septembre 1998 l'amiral Stansfield Turner, un haut grade américain à la retraite et ancien dirigeant de la Central Intelligence Agency :

Ces dernières années, de plus en plus de voix se sont élevées pour réclamer le désarmement. À une certaine époque, il était surtout prôné par des gens ne possédant qu'une expérience militaire limitée, ce qui ouvrait la porte à l'argument superficiel selon lequel cette option était naïve ou irréaliste. Aujourd'hui, de plus en plus d'experts de la stratégie nucléaire — entre autres, Robert McNamara, ex-secrétaire américain à la Défense; les généraux Andrew Goodpastor, Charles Horner et Lee Butler, tous d'anciens commandants ayant eu des responsabilités nucléaires — préchent en faveur du désarmement. Leur point de vue est que nous ne devrions pas sous-estimer le chemin déjà parcouru en ce qui touche les régimes de surveillance serrée nécessaires aux fins du désarmement nucléaire, ni à quelle vitesse nous pourrions continuer de progresser<sup>2</sup>.

Tous les membres s'entendent sur la nécessité de conjuguer des initiatives à court et à long terme afin d'atteindre les objectifs de la sécurité et du désarmement. Toutefois, à l'image de la société elle-même, ils ont différents points de vue quant aux mesures tangibles à prendre pour obtenir des résultats durables. Pour la rédaction du présent rapport, tous ont fait des compromis afin d'élargir le terrain d'entente; même si, comme l'ont exprimé leurs partis, ils auraient préféré que l'accent soit mis sur d'autres points, comme on peut le lire ci-après.

## Bloc Québécois

Ainsi, les membres du Bloc Québécois auraient voulu insister davantage sur les coûts excessifs de l'armement nucléaire et souligner que les sommes investies pour développer et maintenir des arsenaux nucléaires nuisent au développement économique, social et culturel de la communauté internationale. Ils auraient également préféré qu'un moratoire sur la vente de la technologie CANDU soit décrété pendant la durée de l'étude que le Parlement est invité à entreprendre sur l'utilisation de la technologie nucléaire civile en application de la recommandation 4 du présent rapport. Ils auraient de même souhaité que le rapport contienne une référence au non-recours en premier à l'arme nucléaire comme matière pour fins de discussion dans le cadre du réexamen du concept stratégique de l'OTAN.

## Nouveau Parti démocratique

Le Nouveau Parti démocratique aurait préféré des recommandations plus radicales et qui seraient allées plus loin dans certains cas. Par exemple, le NPD a longtemps préconisé qu'il fallait éliminer progressivement l'industrie nucléaire et fermer le polygone d'essai des missiles de Nanoose Bay en Colombie-Britannique, et, reconnaissant que les armes nucléaires demeurent la

# Chapitre I : Le défi que pose l'arme nucléaire

J'ai demandé à ce Comité d'examiner la question des armes nucléaires. L'émergence de cette nouvelle et grave menace de prolifération crée un nouveau contexte pour l'accomplissement de votre travail. Nous devons trouver des moyens de promouvoir la politique dont je viens de tracer les grandes lignes pour faire en sorte qu'elle soit viable, juste et durable. Nous devons faire opposition aux proliférateurs et condamner leurs gestes tout en évitant de justifier une nouvelle realpolitik nucléaire. Il nous faut aussi en même temps exercer des pressions sur les États dotés des armes nucléaires afin qu'ils poursuivent un réel programme de désarmement, et éviter de valider le raisonnement des proliférateurs éventuels. Ce n'est pas là un défi facile à relever. C'est donc avec plaisir que je recevrai le compte rendu de vos délibérations.

L'honorable Lloyd Axworthy

ministre des Affaires étrangères<sup>1</sup>

Les débats sur l'arme nucléaire ont été un élément marquant de la guerre froide, et le Canada a été confronté au problème comme tout autre allié de l'OTAN. Le Canada a participé à la création de la première bombe atomique et a accepté l'arme nucléaire pour ses forces militaires pendant la période de la guerre froide. Il s'est également démarqué sur ces questions en étant le premier pays en mesure de développer des armes nucléaires à refuser de le faire et à décider ensuite de s'en départir et, en jouant un rôle de premier plan au moment de la prorogation, en 1995, du *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, ci-après dénommé *Traité de non-prolifération nucléaire* (TNP) (voir annexe B).

À l'automne 1996, le ministre des Affaires étrangères a demandé au Comité d'entreprendre un examen de la politique actuelle du Canada sur la non-prolifération nucléaire, le contrôle des armements et le désarmement. Les élections générales de 1997 ont retardé les travaux du Comité. Mais entre février et juin 1998, il a entendu des dizaines de Canadiens et de groupes représentant des milliers de personnes, ainsi que des experts et des politiciens des États-Unis, d'Europe et d'Asie du Sud. Sans être exhaustif, ce travail a permis au Comité de mieux comprendre les questions associées à cet important secteur des politiques étrangères et de défense et d'être en mesure de transmettre au gouvernement les opinions des Canadiens en général, ainsi que les points de vue exprimés par des législateurs.

<sup>1</sup> Notes pour une déclaration de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada, au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, « Les essais nucléaires de l'Inde et leurs conséquences pour le désarmement nucléaire et le régime de non-prolifération nucléaire », ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 98/40, Ottawa, 26 mai 1998, p. 4.



OTAN — Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PDD-60 — Directive présidentielle (États-Unis)

RCTM — Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles

SFOR — Force de stabilisation (en Bosnie)

START — Processus de réduction des armes stratégiques

TNP — Traité de non-prolifération des armes nucléaires

ZLAN — Zones libres d'armes nucléaires

ACB — Armes chimiques et biologiques

ACDI — Agence canadienne de développement international

ADM — Armes de destruction de masse

AIEA — Agence internationale de l'énergie atomique

CAC — Convention sur les armes chimiques

CANDU — Canada Deuterium-Uranium (réacteur nucléaire)

CJ — Cour internationale de Justice

CSCE — Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

CSNU — Commission spéciale de l'ONU (en Iraq)

CTBT — Traité sur l'interdiction totale des essais nucléaires

CTR — Programme de la coopération pour la réduction de la menace (ou Nunn-Lugar)

FCE — Traité des forces conventionnelles en Europe

FMCT — Traité sur l'arrêt de production de matières fissiles

FNI — Accord sur les forces nucléaires à portée intermédiaire

GPN — Groupe de planification nucléaire des ministres de la Défense (OTAN)

MAECI — Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MDN — Ministère de la Défense nationale

MOX — Combustible à oxyde mixte

NBC — Armes nucléaires, biologiques ou chimiques

NORAD — Défense aérienne de l'Amérique du Nord

NPR — Nuclear Posture Review (Etats-Unis)

ONU — Nations Unies

OSCE — Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Le présent rapport est le fruit de la collaboration de nombreuses personnes. Il n'aurait pu voir le jour sans les efforts considérables de notre dévouée et efficace greffière, Janice Hilchie. La qualité du rapport témoigne du labeur accompli par nos agents de recherche, en particulier Jim Lee assisté de Gerald Schmitz. Ils ont consacré de longues heures à organiser nos séances, à trouver les témoins appropriés, à résumer leurs exposés, à nous aider à les analyser, à les réduire à des proportions pratiques et à préparer les ébauches du rapport, toujours sous une forte tension.

Je désire également souligner le travail du personnel du Comité, Caroline Martin et Diane Lefebvre, de même que celui des employés et adjoints de recherche des membres. La contribution de notre rédacteur-correcteur, Louis Majeau, et de nos traducteurs se voit également dans le texte. Nos sincères remerciements aux interprètes, pupitriers, transcripteurs et employés du Service des publications. Pour terminer, je dois de nouveau souligner les efforts des membres qui ont travaillé dans des conditions parfois très difficiles pour garantir que cet important rapport reflète les préoccupations et les points de vue de nos concitoyens et les meilleurs avis spécialisés, afin qu'un sujet aussi crucial pour le genre humain puisse être examiné dans une perspective parlementaire canadienne.



# *Avant-propos du président*

Au cours de cet examen, le Comité a reçu des mots d'encouragement du général Lee Butler, l'ancien commandant de l'arsenal nucléaire des États-Unis et probablement l'un des plus grands experts au monde en matière d'armes nucléaires. Dans sa lettre (reproduite intégralement en annexe), le général commente en ces termes l'importance de la tâche :

Il s'agit selon moi de la plus importante question en matière de sécurité de l'après-guerre froide. Elle sera le fondement du règlement des conflits internationaux pour des décennies à venir. Qui plus est, elle régira le rythme et l'espoir de relever les normes d'un comportement civilisé entre les États et les peuples.

À la rédaction du rapport, les membres du Comité étaient conscients de s'attaquer à une question primordiale pour l'humanité. La gravité de la tâche a été soulignée par tous nos témoins, Canadiens et étrangers, spécialistes et simples citoyens. Tous — ceux qui préconisaient les mesures les plus radicales et immédiates pour réduire sans délai les arsenaux nucléaires et ceux qui insistaient sur la nécessité de faire preuve de prudence dans l'intérêt de la sécurité — nous ont bien fait comprendre le besoin d'appuyer le Traité de non-prolifération (TNP), dont l'un des principaux objectifs consiste à travailler à une réalisation à long terme, soit retirer des arsenaux nationaux les armes nucléaires et leurs systèmes de lancement. Tous partagent le même objectif, mais la façon d'y arriver en divise plusieurs. Cette division s'est également fait sentir parmi les membres, qui cherchaient tous des façons pratiques de réaliser la non-prolifération et le désarmement nucléaire mais avaient souvent des vues différentes sur la meilleure façon de procéder. Même s'il ne s'agit pas, malheureusement, d'un rapport unanime, quatre des partis ont pu se rallier sans réserve aux recommandations, ce qui prouve la capacité des membres de travailler dans un esprit de coopération et de compromis. L'opinion minoritaire, en dissidence avec les grandes orientations du rapport, ne rejette pas précisément aucune des recommandations.

Il est très regrettable que les délibérations du Comité aient été marquées par la fuite d'une précédente version du projet de rapport, dont des parties ont été, d'une façon sélective et irréfutable, publiées dans la presse. Il est louable que les membres aient pu surmonter les malentendus qui ont nécessairement résulté de telles actions, pour malgré tout en venir à un consensus. Conséquence malheureuse et particulièrement déplorable de ce geste malicieux, le public a eu l'impression que le Comité défendait certaines positions alors que, en fait, il s'agissait seulement de concepts soumis au Comité sous forme d'ébauche. Il semblait que ce type de comportement se produise de plus en plus lorsque les comités étudient leurs rapports, et c'en est un qui risque de miner le travail des comités et, par conséquent, de l'un des piliers de notre démocratie parlementaire.



79	<i>Chapitre 4 : L'OTAN et l'arme nucléaire</i>
80	SÉCURITÉ RÉGIONALE ET MONDIALE
81	LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE LA GUERRE FROIDE
	L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DANS
83	L'APRÈS-GUERRE FROIDE
85	UNE NOUVELLE OTAN
86	RÉEXAMEN DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE L'ALLIANCE
88	LES RAISONS DU CHANGEMENT
88	La politique de dissuasion
89	Non-utilisation en premier
91	Les armes nucléaires tactiques en Europe
95	ACTUALISATION DU CONCEPT STRATÉGIQUE
96	<i>Recommandation 15</i>
97	<i>Chapitre 5 : Conclusion : Vers une prohibition des armes nucléaires</i>
97	Les travaux du Comité
99	Au-delà de l'apathie nucléaire
100	Le TNP, la non-prolifération et le désarmement
101	La prohibition des armes nucléaires
102	Un rôle pour le Canada
105	<i>Liste des recommandations</i>
111	<i>Demande de réponse du gouvernement</i>
113	<i>Opinion dissidente du Parti Réformiste du Canada</i>
117	<i>Annexe A — Lettre du général Lee Butler (USAF, retraité)</i>
119	<i>Annexe B — Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968)</i>
125	<i>Annexe C — Liste des témoins</i>
131	<i>Annexe D — Réunions à Washington, D.C., et à New York</i>
133	<i>Annexe E — Liste des mémoires</i>



Levé de l'état d'alerte des forces nucléaires stratégiques américaines et russes ..	37
NORAD et la stabilité nucléaire ..	39
<i>Recommandation 7</i> ..	40
Matières fissiles excédentaires et option MOX ..	41
<i>Recommandation 8</i> ..	44
LE ROYAUME-UNI, LA FRANCE ET LA CHINE ..	44
La préparation au désarmement nucléaire ..	46
<i>Recommandation 9</i> ..	47
L'INDE, LE PAKISTAN ET ISRAËL ..	47
Sécurité régionale et armes nucléaires ..	48
L'Asie du Sud ..	48
Le Moyen-Orient ..	49
<i>Recommandation 10</i> ..	50
« armes de destruction de masse » ..	51
« ARMES DE DESTRUCTION DE MASSE » ..	52
Dangers de l'après-guerre froide ..	55
Les leçons tirées de l'Iraq ..	55
Terrorisme ..	56
La nécessité d'une réaction internationale concertée ..	57
Resserrement des contrôles sur les armes chimiques et biologiques (ACB) et les missiles correspondants ..	58
<i>Recommandation 11</i> ..	59
LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE ..	60
Le Traité de non-prolifération nucléaire ..	63
Une obligation internationale ..	64
L'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ..	65
L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ..	66
<i>Recommandation 12</i> ..	69
Contrôles des exportations nucléaires ..	69
Accords bilatéraux ..	69
<i>Recommandation 13</i> ..	72
La sécurité nucléaire ..	72
Appuyer le TNP et poursuivre le désarmement ..	73
<i>Recommandation 14</i> ..	77

### *Chapitre 3 : Prévenir la prolifération des armes nucléaires et des autres*

# Table des matières

Avant-propos du président ..... xi

Sigles ..... xiii

Chapitre 1 : Le défi que pose l'arme nucléaire ..... 1

L'ARME NUCLÉAIRE ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE ..... 5

L'après-guerre froide ..... 7

FAIRE MONTER LES ENCHÈRES ..... 9

RÉDUIRE L'IMPORTANCE POLITIQUE DES ARMES NUCLÉAIRES ..... 13

Recommandation 1 ..... 14

Recommandation 2 ..... 15

L'APPROCHE CANADIENNE ..... 15

Recommandation 3 ..... 19

LES DILEMMES QUE POSE LA TECHNOLOGIE NUCLÉAIRE CIVILE

À L'ÉCHELON DU CANADA ..... 19

Les préoccupations intérieures soulevées par l'énergie nucléaire civile ..... 20

Recommandation 4 ..... 22

Chapitre 2 : Les États dotés d'une capacité nucléaire militaire ..... 23

Réduire l'importance accordée aux armes nucléaires ..... 24

Au-delà du « 2 + 3 + 3 » ..... 24

« Levée de l'état d'alerte » des forces nucléaires ..... 25

Recommandation 5 ..... 26

LES ÉTATS-UNIS ET LA RUSSIE ..... 26

Renforcer le processus START ..... 27

Recommandation 6 ..... 28

L'incident norvégien ..... 28

LES ÉTATS-UNIS ..... 30

LA RUSSIE ..... 33

Une Russie affaiblie ..... 34





***Le Comité permanent des affaires étrangères et  
du commerce international***

a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris une étude de la politique canadienne sur la non-prolifération nucléaire, le contrôle des armes et le désarmement.



# *Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*

## **PRÉSIDENT**

Bill Graham

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Colleen Beaumier

Bob Mills

## **MEMBRES**

Jerry Pickard  
Julian Reed  
Svend Robinson  
Benoît Sauvageau  
Bob Speller  
Darrel Stinson  
Daniel Turp

## **MEMBRES ASSOCIÉS**

Richard Marceau  
Keith Martin  
Pat Martin  
Ted McWhinney  
Paul Mercier  
Robert Nault  
Lorne Nystrom  
Charlie Power  
Nelson Riis  
John Solomon  
Diane St-Jacques  
Chuck Strahl  
Stéphane Tremblay

Sarkis Assadourian  
Jean Augustine  
André Bachand  
John Cammis  
Maud Debieu  
I'hon. Sheila Finestone  
Bernard Patry  
Charlie Penson

Claude Bachand  
Bill Blaikie  
Paul Bonwick  
Claudette Bradshaw  
Sarmite Bulte  
Murray Calder  
Serge Cardin  
Aileen Carroll  
Obhrai Deepak  
Raymonde Folco  
Gurmant Grewal  
Monique Guay  
René Laurin

## **AUTRES DÉPUTÉS AVANT PARTIICPÉ À CETTE ÉTUDE**

Keith Martin  
Ted McWhinney  
Denis Paradis  
Chuck Strahl

## **PERSONNEL**

Janice Hilchie  
*Greffière du Comité*

James Lee et Gerald Schmitz, attachés de recherche  
*Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement*





Revue de la

Revue de la

Revue de la

Revue de la

Revue de la

DE LA VIE INTELLECTUELLE AU XX<sup>e</sup> SIÈCLE  
REVUE PUBLIÉE PAR L'INSTITUT  
DE LA VIE INTELLECTUELLE :

**LE CANADA ET LE DÉFI NUCLÉAIRE :  
RÉDUIRE L'IMPORTANCE POLITIQUE  
DE L'ARME NUCLÉAIRE AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE**

**Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et  
du commerce international**

**Bill Graham, député  
président**

**Décembre 1998**

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible par Parliamentary Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



Décembre 1998

Bill Graham, député  
président

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et  
du commerce international

# LE CANADA ET LE DÉFI NUCLÉAIRE : RÉDUIRE L'IMPORTANCE POLITIQUE DE L'ARME NUCLÉAIRE AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

